

UNIVERSITE DU QUEBEC

MEMOIRE PRESENTE A
UNIVERSITE DU QUEBEC A TROIS-RIVIERES

COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAITRISE EN SCIENCES DU LOISIR

PAR
ELAINE BLACKBURN

ANALYSE DU CONTENU DES POLITIQUES
DE TARIFICATION DES LOISIRS
DANS LES VILLES QUEBECOISES

AOUT - 1984

Université du Québec à Trois-Rivières

Service de la bibliothèque

Avertissement

L'auteur de ce mémoire ou de cette thèse a autorisé l'Université du Québec à Trois-Rivières à diffuser, à des fins non lucratives, une copie de son mémoire ou de sa thèse.

Cette diffusion n'entraîne pas une renonciation de la part de l'auteur à ses droits de propriété intellectuelle, incluant le droit d'auteur, sur ce mémoire ou cette thèse. Notamment, la reproduction ou la publication de la totalité ou d'une partie importante de ce mémoire ou de cette thèse requiert son autorisation.

RESUME

L'utilisation de plus en plus marquée de la tarification comme mode de financement des services de loisir, dans les villes de Québec, laisse supposer la formulation et l'application de politiques en cette matière. Ce problème nous a conduit à effectuer une étude descriptive et interprétative du contenu des politiques de tarification des loisirs. Aucune analyse analogue n'avait préalablement été entreprise sur ce sujet. Par la technique d'analyse de contenu, la construction d'une grille a permis de classifier et d'organiser les informations contenues dans des documents de politiques recueillis auprès d'un échantillon de 50 villes de 5,000 habitants et plus. Ces villes avaient déclaré, lors d'une étude précédente, détenir des politiques financières qui touchent la tarification. L'analyse s'attarde à classifier et à décrire les éléments constitutifs des politiques de tarification en vigueur dans les services municipaux de loisir. Ensuite, elle s'emploie à examiner les orientations prises en matière de financement sur divers types de services de loisir. Enfin, elle cerne de façon empirique les nombreux facteurs pour lesquels ces politiques varient de la gratuité à une charge maximale quelconque. Les résultats montrent qu'au plan des «éléments constitutifs», les politiques examinées se rapprochent, du moins factuellement, d'un modèle théorique d'une politique de tarification. Aussi, il ressort que les politiques de financement varient principalement en raison de distinctions apportées entre les usagers, selon le type de clientèle et le statut de résidence. Finalement, on note l'absence de raisons explicites qui justifieraient les écarts observés entre les tarifs à cause de ces distinctions.

REMERCIEMENTS

Je profite de l'occasion qu'il m'est donnée, pour remercier de façon particulière, mon directeur de mémoire, le professeur Max D'Amours du Département des sciences du loisir qui n'a jamais hésité à me promulguer de nombreux conseils et encouragements tout au long de ma démarche de recherche.

Je tiens également à remercier les municipalités qui ont accepté de fournir des informations sans lesquelles cette étude n'aurait été possible et dont les noms figurent en page 243 . J'adresse aussi des remerciements aux professeurs Pierre Gagnon et Yves Beauregard tous deux du Département des sciences du loisir pour avoir accepté d'être membres du jury d'évaluation.

Je ne voudrais pas oublier d'exprimer ma reconnaissance à Monsieur Guy Châtillon, professeur de statistique et d'échantillonnage à l'Université du Québec à Trois-Rivières, grâce auquel les tests statistiques furent déterminés et à Monsieur Raymond Boulanger, collègue de travail à la maîtrise en sciences du loisir qui en assura l'administration par l'informatique.

Si j'ai pu mener à bien cette entreprise, ma famille et mes amis y sont pour une grande part. Leur compréhension et leur soutien m'ont permis d'en franchir les différentes étapes et je les en remercie grandement. Enfin, je remercie madame Jocelyne Ouellette pour l'excellent travail de dactylographie qu'elle a accomplie.

TABLE DES MATIERES

	Page
RESUME	i
REMERCIEMENTS.	ii
TABLE DES MATIERES	iii
LISTE DES TABLEAUX	vi
LISTE DES ANNEXES.	viii
<hr style="width: 30%; margin-left: 0;"/>	
INTRODUCTION	1
CHAPITRES	
1. LE PROBLEME A L'ETUDE ET SES ORIGINES	4
2. PROBLEMATIQUE DE LA TARIFICATION EN MILIEU MUNICIPAL.	11
- Introduction.	11
1.0 LES CONSIDERATIONS LEGALES DU FINANCEMENT MUNICIPAL ET LEURS IMPLICATIONS.	11
1.1 Rôle et secteurs de juridiction municipales	12
1.2 Les pouvoirs de taxation et l'autonomie locale.	13
2.0 LES FONDEMENTS THEORIQUES DU FINANCEMENT MUNICIPAL.	15
2.1 La taxation selon la capacité de payer.	15
2.2 La taxation selon les bénéfices reçus	19
3.0 LES APPROCHES POUR LA FIXATION DES PRIX	24
3.1 La tarification au coût marginal.	24
3.2 La tarification au coût de revient.	26
3.3 La tarification au coût moyen	26
3.4 La tarification au coût variable.	27
3.5 Les autres approches de tarification.	28
4.0 LES NOUVELLES ORIENTATIONS DU FINANCEMENT MUNICIPAL	31
4.1 Le problème budgétaire des municipalités.	31
4.2 La Loi sur les ententes intermunicipales.	33
4.3 La Loi sur la démocratie municipale	34
4.4 La réforme de la fiscalité municipale	36
4.5 Les implications sur le financement municipal	38
3. PROBLEMATIQUE DE LA TARIFICATION EN LOISIR MUNICIPAL.	43
- Introduction.	43
1.0 LE PROBLEME FINANCIER DES SERVICES MUNICIPAUX DE LOISIR	44
1.1 Evolution des dépenses municipales aux fins de loisir	45
1.2 Evolution des revenus des services municipaux de loisir	47

	Page
2.0 LES SOLUTIONS AU PROBLEME FINANCIER DES SERVICES MUNICIPAUX DE LOISIR.	52
3.0 LES PROBLEMES ASSOCIES A LA TARIFICATION EN LOISIR.	56
3.1 Les questions et les problèmes soulevés par la tarification.	58
3.2 Position du problème.	61
4.0 LE «SERVICE DE BASE» EN LOISIR.	62
4.1 Les concepts.	62
4.2 Les solutions proposées dans la littérature	64
5.0 LES NOTIONS D'ACCESSIBILITE ET D'EQUITE EN LOISIR	71
5.1 Les concepts.	72
5.2 La tarification vs la taxe générale	73
5.3 Illustration de facteurs d'influence sur l'accessibilité.	75
6.0 LA FORMULATION D'UNE POLITIQUE DE TARIFICATION EN LOISIR.	79
4. METHODOLOGIE.	87
1. Cadre d'analyse	87
2. Population.	89
3. Instrument d'analyse.	92
4. Collecte des données.	92
5. Taux de réponses.	94
6. Sélection des documents à analyser.	95
7. Grille d'analyse.	96
5. RESULTATS, ANALYSE ET INTERPRETATION.	103
- Introduction.	103
1.0 LES ELEMENTS CONSTITUANTS D'UNE POLITIQUE	103
1.1 Introduction et informations méthodologiques.	103
1.2 Grille d'analyse versus modèle théorique.	104
1.3 Données générales	108
1.4 Fondements et justifications.	111
1.5 Enoncés de principes.	115
1.6 Les règles.	117
1.7 Procédure	123
1.8 Mode de calcul.	128
1.9 Tarifs.	131
2.0 LES POLITIQUES DE FINANCEMENT DES VILLES.	134
2.1 Introduction et informations méthodologiques.	134
2.2 Catégories de coûts sur lesquelles portent les politiques de financement	139
2.3 Autofinancement d'activités de loisir	150
2.4 Programmes de subventions municipales	151
2.5 Gratuité d'accès pour des activités de loisir	155
2.6 Modes de tarification des activités de loisir	157

2.7 Analyse des facteurs de variation des tarifs d'activités de loisir . . . . .	.161
2.7.1 Introduction et informations méthodologiques. . .	.161
2.7.2 Influence des facteurs «catégories de clientèle» et «statut de résidence» sur la tarification des activités de loisir . . . . .	.163
2.7.3 Influence des facteurs «secteur d'activité» et «niveau de performance» sur la tarification des activités de loisir . . . . .	.175
2.7.4 Autres facteurs qui influencent la tarification des activités de loisir . . . . .	.177
2.7.5 Influence des principales catégories de facteurs sur la forme de financement des activités de loisir. . . . .	.179
2.8 Analyse des facteurs qui causent des variations de politiques dans diverses catégories de services . . . .	.181
2.8.1 Données générales . . . . .	.181
2.8.2 Facteurs qui influencent la location ou le prêt d'installations ou d'espaces à l'intérieur ou à l'extérieur des programmes réguliers du service municipal de loisir . . . . .	.183
2.8.3 Facteurs qui influencent la location ou le prêt des installations et des espaces dans le cadre d'événements spéciaux . . . . .	.192
2.8.4 Catégories de coûts non supportées par la ville dans le cadre de la location ou du prêt d'ins- tallations et d'espaces . . . . .	.198
2.8.5 Facteurs qui influencent la location ou le prêt d'équipement et de matériel . . . . .	.204
2.8.6 Facteurs qui influencent la location ou la gratuité d'autres services. . . . .	.206
2.8.7 Autres facteurs qui influencent les tarifs de location selon le type de service . . . . .	.208
2.8.8 Principales catégories de facteurs qui influencent la location ou le prêt de divers types de services.	.213
CONCLUSION . . . . .	.216
BIBLIOGRAPHIE. . . . .	.224
ANNEXES. . . . .	.231

LISTE DES TABLEAUX

Tableaux	Page
1. Indice d'importance des sept catégories d'éléments de contenu des politiques exprimé par le nombre de villes qui en tiennent compte	109
2. Liste des énoncés concernant les «fondements» et les «justifications».	113
3. Répartition des «énoncés de principes» touchant différents types de services.	116
4. Répartition en pourcentage des «règles» selon le type correspondant.	118
5. Répartition en pourcentage des objets principaux sur lesquels portent les procédures de tarification	124
6. Répartition des «tarifs» selon les quelques catégories de services auxquels ils s'appliquent.	132
7. Politiques de financement des villes.	135
8. Analyse des catégories de coûts considérées dans les politiques de financement pour une sélection de treize villes	143
9. Analyse des catégories de coûts non financées par des fonds publics dans le cas de quatre villes.	148
10. Types d'événements et d'objets concernés par les subventions (Les cas de trois villes)	154
11. Importance relative des modes de tarification.	158
12. Liste des avantages de la carte de membre du service	160
13. Importance de la tarification d'activités de loisir s'adressant à des catégories de clientèle.	165
14. Influence du facteur «catégories de clientèle» sur la tarification des activités de loisir selon une échelle du moins cher au plus cher.	168

Tableaux (suite)	Page
15. Influence des facteurs «catégories de clientèle» et «statut de résidence» sur la tarification des activités de loisir.	172
16. Popularité des facteurs qui ont tendance à faire varier la forme de financement des activités de loisir	180
17. Répartition en pourcentage des politiques de prêt ou de location touchant différentes catégories de services	182
18. Prêt ou location des installations et des espaces à l'intérieur ou hors des programmes réguliers du service municipal de loisir.	185
19. Influence des facteurs «statut organisme», «statut de résidence» et «clientèle visée» sur le prêt ou la location d'installations et d'espaces	191
20. Influence du facteur «type d'événement» sur la tarification des arénas.	195
21. Analyse de catégories de coûts non financées par la ville pour la location ou le prêt d'installations et d'espaces à l'intérieur ou hors des programmes réguliers du service municipal de loisir (les cas de cinq villes)	201
22. Analyse de catégories de coûts non financées par la ville pour la location ou le prêt d'installations et d'espaces lors d'événements spéciaux (les cas de sept villes)	203
23. Répartition des villes par niveau de tarification pour la catégorie «autre service».	207
24. Influence d'autres facteurs sur les tarifs de location selon les types de services	209
25. Illustrations de l'influence d'autres facteurs sur la variation des tarifs selon les objets de location	211
26. Analyse des principales catégories de facteurs qui influencent la tarification ou la gratuité de divers services	214

LISTE DES ANNEXES

	Page
Annexes	
A. Extrait du questionnaire utilisé pour l'enquête sur les politiques financières municipales en matière de loisir.	231
B. Tests de Khi carré sur les strates de population des villes	233
C. Calcul de l'erreur maximum probable de l'échan- tillon	236
D. Copies des lettres de demande, de rappel et du questionnaire utilisées dans l'étude	238
E. Liste des municipalités sélectionnées.	243
F. Répartition des activités de loisir selon le mode de tarification.	245
G. Liste des installations et des espaces sur lesquels portent les politiques des villes.	249
H. Liste des équipements et du matériel sur lesquels portent les politiques des villes.	251

INTRODUCTION

Afin d'équilibrer leur budget, de nombreuses villes québécoises imposent présentement des tarifs à la plupart des activités ou services de loisir. Des études soulignent ce fait, notamment une enquête effectuée par D'Amours (1) dont les résultats montrent qu'entre 1978 et 1980, les revenus provenant de la tarification ont évolué au même rythme que les dépenses d'opérations. Certains événements, tels la réforme de la fiscalité municipale (Loi no 57), laissent présager que cette tendance à utiliser de plus en plus la tarification comme mode de financement des services de loisir s'accentuera davantage dans les institutions municipales.

Cependant, il ne semble pas exister d'orientations particulières guidant l'application d'un système de prix dans les services municipaux de loisir, ni de véritables politiques écrites sur ce sujet. En conséquence, on peut supposer que les services de loisir des villes seront appelés à formuler ou tout au moins à préciser des politiques en ce sens. Ce problème nous amène à effectuer une étude descriptive et interprétative du contenu des politiques de tarification en application dans les services municipaux de loisir. Aucune analyse semblable n'avait été entreprise sur ce sujet.

(1) Max D'Amours, Politiques financières municipales et tarification des loisirs, Conférence prononcée aux assises d'un Colloque patronné par l'Association québécoise des travailleurs en loisir, Trois-Rivières, mai 1981, (copie révisée en juin 1981), p.8.

Les objectifs de cette recherche sont de décrire et d'analyser le contenu des politiques de tarification en loisir d'un échantillon des villes québécoises de 5,000 habitants et plus. Dans cette optique, nous analysons le contenu des politiques sous les aspects suivants:

1. au plan de la formulation, c'est-à-dire des éléments constitutants des politiques de tarification en loisir adoptées par les municipalités du Québec;
2. au plan des orientations prises par les villes sous les chapitres de la tarification et de la non tarification de divers services de loisir qu'elles offrent;
3. au plan des facteurs influençant ces politiques de tarification.

Pour ce faire, nous avons développé par la technique d'analyse de contenu, une grille d'analyse présentée au chapitre 4. Le chapitre premier rappelle brièvement quelques faits qui sont à l'origine du problème à l'étude. Le second chapitre est consacré au cadre théorique de la tarification en milieu municipal et aux récents événements qui orientent le financement municipal. Au troisième chapitre, nous élaborons la problématique de la tarification en loisir municipal à la lumière de la littérature portant sur ce sujet. Le chapitre quatrième porte sur la méthodologie générale de l'étude. Finalement, l'analyse, les résultats et leur interprétation sont présentés au cinquième chapitre.

CHAPITRE 1

LE PROBLEME A L'ETUDE

ET

SES ORIGINES

Introduction

Avant d'aborder les chapitres sur les problématiques, il apparaît judicieux de présenter le bilan des événements qui ont influé récemment sur le financement municipal des loisirs. Cette entrée en matière permettra de rappeler quelques faits qui ont amené l'auteur à s'impliquer dans un ensemble d'activités de recherche portant sur le contenu des politiques de tarification en vigueur dans les villes québécoises.

1. Le problème à l'étude et ses origines

Au cours de la décennie 1970-1980, les corporations municipales du Québec firent face à des problèmes de financement dus à un déséquilibre fiscal. En effet, on a observé, pour la période 1972-1976, que les dépenses nécessaires aux activités municipales ont connu une croissance annuelle de 18,1%, alors que les revenus de source locale augmentaient de 16,2% par an (2). Autre indice du malaise budgétaire que connaissent les corporations municipales à ce moment, ce sont ces dernières qui, dans l'ensemble du secteur public, ont le plus augmenté leurs demandes d'emprunt avec un taux annuel moyen de 29% pour la période 1973-1978 (3). Ainsi, les villes québécoises ont été incapables de trouver les revenus nécessaires pour boucler leur budget. L'inadéquation entre les dépenses et les revenus fut comblée en grande partie par des subventions gouvernementales statutaires ou s'inscrivant dans divers programmes permanents ou spéciaux.

(2) Gouvernement du Québec, Bureau de la statistique du Québec, Analyse budgétaire des municipalités du Québec, Années financières 1972 à 1976.

(3) Idem, Financement à long terme du secteur public du Québec, 1978, p. 16.

Plusieurs facteurs sont responsables de la pression fiscale qui affecte les administrations locales à cette époque, notamment: (a) la croissance de la demande en services au cours des années 1970, surtout pour l'offre de nouveaux services municipaux associés à l'amélioration du cadre de vie; (b) la hausse rapide du taux d'inflation au cours de la même période; (c) les taux d'intérêts élevés; (d) la saturation de la taxe foncière; (e) la dévaluation du dollar canadien par rapport aux autres monnaies qui eut pour effet d'augmenter les montants à payer en intérêts sur les emprunts contractés à l'étranger et d'accroître de façon importante la part des budgets grevée par le service de la dette. Autant de facteurs qui, pour la plupart, sont encore présents et peuvent toujours entraîner un accroissement des dépenses locales pendant les années 1980.

Afin de remédier au problème de pression fiscale sans cesse croissant des municipalités, le gouvernement du Québec a mis en place un nouveau régime de fiscalité municipale en décembre 1979. Fondamentalement, la réforme consiste en un élargissement de l'assiette fiscale et, en contre partie, retire progressivement la part que représentaient les subventions gouvernementales dans les sources de revenus des municipalités. Plus que jamais, les revenus des municipalités reposent sur la source foncière. De même, tout comme les rapports Castonguay, en 1976 et celui du comité conjoint Québec-Municipalités en 1978, la Loi no 57 sur la réforme de la fiscalité loue les avantages de la taxation fondée sur la quantité de services consommés et leur coût de production, c'est-à-dire de la tarification, tout en recommandant son utilisation plus accentuée.

Le resserrement financier que connaissent les corporations municipi-

pales a bouleversé les habitudes de financement de nombreux services municipaux. Les services municipaux de loisir n'échappent pas à cette réalité et comme d'autres services municipaux, s'appliquent à gérer un budget en décroissance. D'une part, ils doivent combler le manque à gagner qui résulte des pressions entraînées par les compressions budgétaires. D'autre part, ils doivent freiner l'augmentation sans cesse croissante de leurs dépenses occasionnées pour satisfaire les goûts de plus en plus complexes du public en matière de loisirs. Ainsi, il faut désormais des patinoires à usages polyvalents, des terrains sportifs réservés à diverses équipes, des cours adaptés aux divers niveaux d'habileté et une multitude d'activités de loisir de toute nature.

Outre la période de restrictions budgétaires, d'autres événements récents ont accentué davantage les préoccupations de financement des responsables municipaux en loisir. Malgré les nouvelles ressources financières que leur procure la réforme de la fiscalité municipale, il s'avère qu'au cours des quatre derniers exercices financiers des villes, c'est-à-dire de 1980 à 1983, ce sont les sommes investies dans les services récréatifs et culturels qui ont le moins augmenté parmi les services reliés à la qualité de vie (4). Il semble bien que la tendance actuelle n'est plus celle des années 70, où les dépenses municipales occasionnées par le champ des loisirs étaient généralement supportées par l'ensemble des contribuables.

En septembre 1979, le Libre blanc sur le loisir au Québec consacre la municipalité «maître d'oeuvre» de l'organisation et du développement du

(4) Réjean Chevalier, «Des dépenses réduites de près de la moitié depuis la réforme de la fiscalité», Municipalité, (juillet 1984), pp.26-27.

loisir. En mai 1982, le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche met en vigueur le programme national de soutien aux activités de loisir municipal en remplacement de neuf programmes de subventions aux municipalités pour fins de loisir. Ce programme est établi pour une période de cinq ans, après quoi le gouvernement n'interviendra plus dans le financement du loisir municipal. En conséquence, les municipalités seront appelées dans un avenir rapproché à assurer elles-mêmes le financement de leurs programmes de loisir. Les services municipaux de loisir connaissent déjà une diminution des revenus leur provenant de la part des taxes foncières, il leur devient donc impérieux de mettre en place des mesures pour diminuer les dépenses et augmenter les revenus.

Certaines possibilités ont été envisagées par les services récréatifs des villes pour résoudre cette inadéquation entre les revenus et les dépenses. Plusieurs articles¹ sont présentés régulièrement pour aider les gestionnaires des services municipaux de loisir à améliorer leur efficacité, leur productivité, leur affectation du personnel et leur allocation de ressources. Également, les municipalités tendent à s'associer davantage aux groupements locaux pour, à la fois, patronner et financer un plus grand nombre d'activités de loisir (5). De même, on observe l'augmentation des ententes concernant les loisirs avec les organismes scolaires ou religieux et aussi, avec d'autres corporations municipales. Finalement, on retrouve inévitablement les coupures dans l'offre de services et de programmes en loisir.

1. Plusieurs articles sont écrits ou présentés régulièrement dans Recreation Canada, voir entre autres le no 5 (décembre 1982) dont le thème est «le financement des services publics».

(5) Max C. D'Amours, Municipalisation des loisirs au Québec, Département des Sciences du loisir, (cahier des Sciences du loisir), Université du Québec à Trois-Rivières, février 1981, pp.13-14.

Dans l'ensemble, il semble que ces moyens se sont avérés insuffisants pour combler le manque à gagner. Les résultats d'une enquête réalisée par D'Amours (6) révèlent que de nombreuses villes québécoises imposaient en 1981 des tarifs de participation à la plupart des activités de loisir ou services connexes. En 1984, une enquête menée par Pageot (7) montre que les villes ont augmenté leurs revenus provenant des frais d'inscriptions et les frais de location des équipements récréatifs. Ainsi, la tarification, particulièrement vantée dans la réforme de la fiscalité municipale, apparaît comme l'une des solutions adoptées par les responsables municipaux en loisir pour faire face aux contractions habituelles de revenus.

Le choix de cette option ne s'est pas effectué sans soulever de nombreux débats dans les milieux professionnels en loisir. Les dénonciateurs de la tarification remettent en question sa capacité d'enrichir le trésor des services municipaux et suggèrent que les pauvres paieront des taxes afin de fournir des services de loisir aux quelques personnes qui peuvent payer les frais d'utilisation. Comme autre opinion défavorable à la tarification souvent rencontrée dans la littérature, on retrouve l'idée qu'une grande partie des utilisateurs des loisirs municipaux sera exclue si on impose des coûts de participation. Enfin, on mentionne fréquemment que tout projet de tarification d'un service «public» de loisir soulève une certaine résistance chez les contribuables.

(6) Idem, «Pratiques de tarification des loisirs municipaux», Loisir et Société, vol. 4, no 2 (automne 1981), p. 293.

(7) Jean-Claude Pageot, «Les effets de l'inflation sur les services de loisirs et parcs», Recreation, (bulletin no 1), 1984, p. 4.

Les protagonistes de la tarification rétorquent qu'elle constitue la solution la plus efficace pour augmenter les revenus tout en permettant d'atteindre certains objectifs liés à la diminution des dépenses. De même, dans la littérature on souligne que la tarification permet d'améliorer la productivité et d'atteindre une saine gestion. Également, on mentionne que ce mode de financement est un moyen de mieux répartir le coût d'un service, de façon à ne pas priver les contribuables d'autres services municipaux. Enfin, on avance l'idée que la tarification aide à rationaliser la demande, le citoyen voyant ce qu'il en coûte pour l'utilisation d'un service.

Par ailleurs, bien que plusieurs services de loisir imposent de plus en plus de tarifs, il apparaît que les orientations sont loin d'être explicites à l'intérieur d'une politique de tarification. En effet, des études effectuées sur la tarification des loisirs tendent à démontrer que les Services de loisir n'ont presque pas de politique de tarification et que lorsqu'ils en possèdent, elles se résument souvent à une liste de tarifs ou encore, les orientations y semblent absentes (8). C'est à partir de ces observations que nous entreprenons une analyse du contenu des politiques de tarification des loisirs dans les villes québécoises.

(8) Max D'Amours, «Pratiques de ...», loc.cit., p. 293.

CHAPITRE 2

PROBLEMATIQUE DE LA TARIFICATION

EN MILIEU MUNICIPAL

Introduction

Dans ce chapitre, nous tentons de cerner les éléments qui constituent le cadre théorique de la tarification en milieu municipal. Le texte comporte quatre parties principales, dans lesquelles on retrouve les concepts, les pratiques et les théories qui entourent la question du financement municipal.

Dans la première partie, on retrouve quelques considérations légales du financement municipal et les implications qui en découlent pour les institutions publiques locales. En seconde partie, il est question des fondements théoriques du financement municipal, c'est-à-dire les deux grands principes de la taxation basés sur la capacité de payer et sur le bénéfice reçu. Egalement, nous y abordons quelques-uns des arguments d'ordre théorique à la tarification. La troisième partie touche les approches de fixation des prix et les méthodes qui en découlent. Finalement, la dernière partie est consacrée aux nouvelles considérations théoriques qui orientent le financement municipal.

1.0 LES CONSIDERATIONS LEGALES DU FINANCEMENT MUNICIPAL ET LEURS IMPLICATIONS

Dans cette partie, nous abordons l'aspect légal du financement municipal. Quel est le rôle des institutions publiques locales? Quels sont les pouvoirs dont jouissent les municipalités pour remplir ce rôle? Voilà les questions traitées dans les pages qui suivent.

1.1 Rôle et secteurs de juridiction municipales

Au Québec, on retrouve près de 1,600 municipalités de tailles très inégales et variant de quelques centaines d'habitants à plus d'un million. Ces municipalités correspondent à la concrétisation d'une décentralisation administrative de la part du gouvernement du Québec dont elles sont, en quelque sorte, les créatures. En effet, les administrations locales sont le résultat et l'expression d'une délégation de pouvoirs et de responsabilités des législateurs provinciaux.

Le rôle gouvernemental que l'Etat québécois a confié aux municipalités en est un d'allocateur des ressources à différentes fonctions. Comme le souligne le rapport Castonguay «... la raison d'être des villes, la seule et unique, est de satisfaire les besoins de l'homme (9).» Ainsi, les institutions municipales ont comme rôle principal de donner à leur population les biens et les services les plus appropriés et les plus adaptés aux besoins de leur citoyen à l'intérieur des juridictions qui leurs sont confiées par la Loi.

Principalement régies, au Québec par le Code municipal, la Loi des cités et des villes, les chartes et les lois spéciales, les municipalités ont juridiction dans les secteurs tel que l'hygiène du milieu, le transport, la protection du citoyen, la récréation et la mise en valeur du territoire. A l'intérieur de ces matières, les municipalités jouissent d'une autonomie de décision. Désignés et mandatés par leur collectivité, les

(9) Claude Castonguay et autres, Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation du Québec, 1976, p.99.

membres des corporations municipales décident de la nature, de la qualité des services à fournir à leurs citoyens. Les instances locales peuvent alors harmoniser les biens et les services aux besoins de leurs citoyens, en tenant compte des priorités et des particularités de leur milieu local. Cependant, les niveaux de services ne sont pas les mêmes pour toutes les municipalités, Divay (10) fut l'un des premiers à souligner que les grandes municipalités offraient des services en quantité et en qualité supérieures, aux petites municipalités.

1.2 Les pouvoirs de taxation et l'autonomie locale

Les dépenses entraînées par la fourniture des biens et des services publics au niveau local doivent être assumées par les municipalités. Afin de se procurer les fonds nécessaires au financement de leurs dépenses, les institutions locales ont accès à diverses sources de revenus. En vertu des pouvoirs qui leur sont conférés par la Loi, elles possèdent les pouvoirs de taxer, de prélever des impôts et de contracter des emprunts. Ce pouvoir de recourir à des emprunts devant être strictement utilisé pour financer les dépenses en immobilisations.

Les revenus des municipalités sont regroupés en deux grandes catégories: les revenus de sources locales et les revenus d'autres sources. Les revenus de sources locales proviennent du pouvoir de taxation et des services rendus par les municipalités. On retrouve sous cette catégorie les cinq grands types de taxes suivants: a) la taxe foncière générale

(10) Gérard Divay, Les niveaux de services municipaux au Québec, Annexe 2 du Rapport sur l'urbanisation, octobre 1974, pp. 23-27.

c'est-à-dire l'impôt foncier; b) les autres taxes générales et de répartition locale; c) les taxes de services; d) la taxe d'affaires; e) les autres taxes composées principalement de l'imposition de droits (permis et licences, droit sur les divertissements), des amendes, de revenus de placements et les intérêts sur les arriérés de taxes.

Quant aux revenus d'autres sources, il s'agit des transferts reçus en majorité des gouvernements du Québec et du Canada. Ces transferts se divisent en deux catégories, soient les subventions conditionnelles et inconditionnelles. Ces dernières sont constituées de deux principaux programmes, c'est-à-dire le transfert minimum et la formule de péréquation.

A l'intérieur de ces pouvoirs, les corporations municipales jouissent là aussi d'une liberté d'agir, d'une autonomie de décision. Mise à part l'obligation de faire approuver leur demande d'emprunt, ainsi que celle de réaliser l'équilibre entre les revenus et les dépenses, les gouvernements locaux jouissent d'une entière autonomie dans leur décision budgétaire, ce qui leur permet de répondre adéquatement aux attentes de leur population.

Toutefois, il faut noter que les gouvernements fédéral et provincial imposent fréquemment des exigences techniques dans le cadre des divers programmes de subventions dont les municipalités se prévalent, ce qui vient en quelque sorte battre en brèche le principe de l'autonomie municipale. D'autre part, le contrôle de la légalité des décisions municipales par le ministère des Affaires municipales et par une Commission municipale permet aussi, parfois, d'orienter les décisions locales, en asujettissant

les municipalités à diverses exigences lors des demandes de règlements d'emprunt pour l'installation d'infrastructures (11).

Dans cette section, on a pu constater que les administrations municipales ont accès à diverses sources de financement afin de remplir les responsabilités et les obligations qui leur incombent. L'administrateur local devra effectuer des choix parmi ces sources de revenus légitimes des corporations municipales. Ceci nous conduit à examiner les fondements et les arguments théoriques sur lesquels s'appuient le financement des services au niveau municipal.

2.0 LES FONDEMENTS THEORIQUES DU FINANCEMENT MUNICIPAL

Le financement municipal puise ses fondements sur deux grands principes de base de la taxation: a) selon la capacité de payer; b) selon le bénéfice reçu. Ces principes guident les administrateurs locaux dans la détermination de la valeur de toute taxe et dans le choix du mode de financement le plus approprié pour financer les biens et les services qu'ils fournissent à leur collectivité. Cette partie porte sur ces principes et les considérations d'ordre théoriques qui les entourent.

2.1 La taxation selon la capacité de payer

Le principe de la capacité contributive établit que les taxes et les impôts devraient être répartis parmi les contribuables selon l'avoir financier respectif de ces derniers. Au niveau municipal, l'indice de richesse sur lequel repose cette capacité de payer est la valeur des biens

(11) Gérard Divay, «Le développement d'initiative locale», Administration publique du Canada, vol. 23, no 2 (été 1980), pp. 236-251.

fonds que possèdent les individus.

En vertu de ce principe, la charge fiscale de l'individu dont la propriété a une valeur foncière élevée sera plus importante que celle d'un individu dont la propriété a une valeur moindre, quels que soient les coûts que ce dernier occasionne à la municipalité par sa consommation de services. Cet effet de redistribution de revenus est l'une des caractéristiques dominante du principe de la capacité de payer. Or un système de taxation doit être entre autres choses «neutre». La neutralité signifie que la fiscalité ne doit pas être employée pour modifier la répartition des ressources de façon à favoriser certains contribuables aux dépens des autres. Pour des raisons d'efficacité, la fonction redistributive relève du palier supérieur de gouvernement:

«L'usage de l'impôt reposant sur la capacité de payer comporte des effets de redistribution de revenu. Or, il est admis que le territoire limité des municipalités, la nature des services qu'elles doivent offrir, ainsi que les types de taxes qu'elles sont autorisées à lever ne leur permettent pas de remplir cette fonction de redistribution. Celle-ci incombe effectivement aux paliers supérieurs de gouvernement (12).»

Egalement, comme le souligne Lapointe (13), la valeur mobilière que possède un individu ne correspond pas nécessairement à sa situation de revenu. C'est le cas, entre autres, des personnes âgées ou des personnes en chômage temporaire dont les revenus fluctuent dans le temps. Ainsi,

(12) Conférence Québec-Municipalités, Réforme fiscale; structure de financement des communautés urbaines et aide du transport en commun, Rapport, Québec, octobre 1979, p. 17.

(13) Alain Lapointe, «Le projet de réforme du régime fiscal des municipalités: une réponse financière à un problème budgétaire», L'Actualité immobilière, vol. 2, no 3 (octobre 1978), p. 19.

l'impôt foncier n'offre pas toutes les garanties d'une taxe équitable quant aux conditions socio-économiques des contribuables.

D'autre part, on signale le faible rendement de l'impôt foncier par rapport à l'évolution économique générale. Ce type de taxe apparaît comme un mode de financement inélastique par rapport aux revenus, c'est-à-dire, «... /qu'une/ augmentation des revenus donnera lieu à une augmentation moins importante des impôts prélevés (14).» Finalement, comme dernière caractéristique, la taxe foncière fournit des revenus différents selon la taille des municipalités, ce qui contribue à accroître les disparités intermunicipales quant au nombre et à la qualité des services. Sur ce sujet, Lapointe souligne d'ailleurs, «... /qu'une/ même source de taxation peut produire des écarts de richesse foncière résidentielle et commerciale (15).»

Malgré ces caractéristiques négatives que comportent les taxes foncières, elles ne constituent pas moins des sources de revenus valables pour le financement des services municipaux. Toutefois, elles ne doivent être utilisées que pour des dépenses qui peuvent logiquement s'y rattacher. En effet, les administrations locales municipales doivent se limiter aux fonctions allocatives de biens et de services publics. C'est donc dire, comme on le souligne dans le rapport Castonguay (16), que

(14) Robert-J. Gravel, Administration et politiques financières municipales, ministère des Affaires municipales du Québec, Collection gestion municipale, 1979, p. 80.

(15) Alain Lapointe, loc.cit., p. 16.

(16) Claude Castonguay et autres, op. cit., pp. 269-297.

L'impôt foncier demeure un mode de taxation judicieux dans les situations où, collectivement, les contribuables ont décidé de se donner des services. Certains auteurs avancent l'idée que dans le cas de la taxation selon la capacité de payer, la taxation en elle-même est indépendante de la détermination des dépenses individuelles:

«... ce principe /de la taxation selon la capacité de payer/ préconise, au point de départ, qu'il n'y ait pas de lien précis sur le plan individuel entre la part des dépenses municipales à payer sous forme de taxes et le niveau de consommation de services municipaux (17).»

Une très large proportion des revenus des villes québécoises proviennent du principe de la capacité de payer, car l'impôt foncier général fournit près du quart des revenus locaux. Ainsi, en 1975 (18), environ 23% des revenus de sources locales provenaient de cette source de financement. Il ne semble pas que cette réalité soit appelée à changer, puisque la réforme de la fiscalité en fait la pierre angulaire du financement municipal. Mise en application en 1980, on peut observer les effets de la réforme sur cette taxe qui, en 1979, représentait environ 27% des revenus de sources locales alors qu'en 1981, cette proportion était passée à près de 40% (19). Nous aurons d'ailleurs l'occasion d'examiner la réforme fiscale et ses implications sur le financement municipal dans une partie subséquente de ce chapitre.

(17) Jean-Guy Lachance, «Peut-on envisager une utilisation plus répandue de la tarification comme mode de financement municipal?», dans Finances municipales en transition, par Dominique Achour et contributeurs, Gaétan Morin Ed., Chicoutimi, 1979, p. 72.

(18) Gouvernement du Québec, Bureau de la statistique du Québec, année financière 1975.

(19) Jean-Guy Lachance, «La nouvelle fiscalité: trois ans après», Municipalité, mars-avril 1983, p. 29.

2.2 La taxation selon les bénéfices reçus

Le principe de la taxation selon les bénéfices reçus signifie, pour sa part, que le citoyen devrait être taxé au niveau municipal en fonction de la quantité et de la qualité des biens et des services qu'il reçoit ou utilise. Cette approche préconise de faire supporter par les usagers les coûts des services municipaux selon l'utilisation et les bénéfices qu'il en retire. Comme le souligne Lachance, «... c'est en quelque sorte faire supporter à chaque contribuable un fardeau fiscal relativement conforme aux bénéfices qu'il reçoit de l'usage des services publics (20).» La tarification des services municipaux relève de ce principe.

Un des grands avantages de cette approche est que les coûts des biens et des services sont imputés directement à leurs bénéficiaires, ce qui évite alors les effets redistributifs que susciterait le financement des services par la taxe foncière. De plus, la logique économique démontre que non seulement la tarification empêche une redistribution du revenu, mais répond aussi aux normes habituelles d'équité selon lesquelles les personnes paient pour ce qu'elles obtiennent. Deux auteurs américains, Mushkin et Vehorn mentionnent à ce propos:

«Prices for services may achieve greater fairness, in that payment would be made only by those who benefit (21).»

(20) Jean-Guy Lachance, «La tarification des services récréatifs en milieu municipal: les fondements théoriques», Loisir et Société, vol. 4, no 2, (automne 1981), p. 250.

(21) Selma J. Mushkin, Charles L. Vehorn, «User fees and charges» dans Managing Fiscal Stress the Crisis in the Public Sector, Charles H. Levine Ed., New-Jersey, Chatham, 1980, p. 222.

D'après les règles de l'économie généralement admises, le fait de tarifier permet à la fois d'augmenter les revenus municipaux et d'identifier les préférences réelles des contribuables à partir de leur volonté de payer. Les informations recueillies par un système approprié de tarification concourent à guider les administrateurs locaux vers une utilisation optimale des ressources, c'est-à-dire de produire des services conformes aux besoins des citoyens et de mettre en place une quantité adéquate et pertinente d'installations publiques. De même, la tarification permet de fournir des données de base rationnelles pour aider les responsables municipaux à prendre des décisions en matière d'investissements nouveaux:

«Correct prices have the great theoretical and practical virtue of providing signals which will, under certain conditions, accurately indicate the quantity and quality of things which people desire (22).»

Par ailleurs, «... le fait de relier un prix à la consommation de services rend l'utilisateur conscient de ses gestes et rationalise cette consommation (23).» En imposant directement au bénéficiaire les coûts ou tout au moins une partie des coûts des biens et des services municipaux qu'il consomme, on provoque une prise de conscience des utilisateurs sur les coûts réels de leur consommation. De plus, l'utilisation d'un système de prix dans le secteur municipal permet de contrôler le niveau de la demande et de prévenir les abus, puisque les usagers qui valorisent le plus de tels services paieront le prix fixé et que les autres s'abstien-

(22) Richard M. Bird, Charging for Public Services: A New Look at an Old Idea, Association canadienne d'études fiscales, Toronto, 1976, p. 34.

(23) Jean-Guy Lachance, «La tarification ...», loc.cit., p. 257.

dront. Ceci entraînera une baisse dans la demande totale et, conséquemment, une réduction des ressources nécessaires à sa satisfaction.

De façon générale, il apparaît que ce sont les services procurant des bénéfices exclusifs à ceux qui les consomment, c'est-à-dire les services spécifiques rendus aux personnes, qui doivent être touchés par une tarification. Rappelons que l'impôt foncier est, pour sa part, le mode de financement approprié pour les services d'utilité publique, en d'autres termes ceux qui engendrent des bénéfices à toute la population. Dans cette optique, chaque fois qu'un service profite d'abord à l'individu qui le consomme sans qu'il n'y ait de retombées collectives, l'utilisation de l'approche de la taxation selon les bénéfices reçus est pertinente.

Plus précisément, il existe un certain nombre de conditions essentielles pour que la tarification soit possible. Buchanan et Flowers (24) soulignent que pour tarifier un service, il faut que les bénéfices qu'en retire le consommateur soient quantifiables. Pour leur part, Mushkin et Vehorn (25) signalent qu'il est difficile d'imposer des tarifs pour des services dans les cas où il n'est pas possible d'exclure de la consommation les contribuables qui ne désirent pas payer ou lorsque les bénéfices engendrés par le service ne sont pas clairement identifiables. Ainsi, la tarification apparaît comme un mode de financement convenable dans les cas où un individu reçoit un bénéfice direct, identifiable et mesurable.

(24) James Buchanan, Marilyn R. Flowers, The Public Finances: An Introductory Textbook, Ontario, Irwin Dorsey, 4e ed., 1975, p. 480.

(25) Selma J. Mushkin, Charles L. Vehorn, op. cit., p. 223.

Par ailleurs, dans le secteur municipal, il n'existe pas comme tel de biens ou de services strictement privés, c'est-à-dire dont la consommation profite exclusivement à l'usager. En fait, les institutions publiques municipales québécoises produisent des biens et des services mixtes ou, pour mieux comprendre des services dont bénéficient à la fois les usagers et la collectivité. Sur cet aspect, Gravel mentionne:

«... En effet, de par la nature des fonctions qu'ils assument et à cause de la limitation du territoire géographique qu'ils couvrent, les gouvernements locaux assurent nombre de services dont les bénéfices sont nécessairement collectifs, et desquels des individus peuvent être exclus...»(26).

Le financement de ce type de biens et de services peut s'effectuer à la fois par une tarification qui tiendra compte de la proportion des coûts redevables aux bénéfices privés et aussi, par la taxe foncière pour la portion des bénéfices collectifs qu'ils apportent aux non-utilisateurs. Dans ce cas, le fait qu'il y ait présence de bénéfices privés justifie l'utilisation de la tarification. De même, puisqu'il y a des retombées collectives, cela légitime le financement d'une partie des coûts du service selon la capacité de payer, c'est-à-dire par la taxe foncière.

Au Québec, parmi les services tarifés au niveau municipal, on retrouve les services d'aqueduc et d'égoûts, les services de collecte et d'élimination des ordures, les services de déneigement, les services de loisir, etc.. Les revenus produits par la tarification de ces services représentent environ 10% de l'ensemble des revenus des villes québécoises. En 1976, ils

(26) Robert-J. Gravel, op. cit., p. 256.

constituaient 10,8% des revenus locaux, 10,1% en 1978, 11% en 1979 et enfin 10,3% en 1980 (27). Cependant, les revenus de cette source ont déjà contribués davantage à l'enrichissement du trésor des municipalités, puisqu'en 1972 cette source procurait 16,7% des revenus (28).

Ainsi, la tarification est une pratique de financement répandue dans la plupart des municipalités. Plusieurs législations prônent une utilisation plus importante de ce mode de financement dans les institutions municipales. En 1976, le rapport Castonguay recommandait que le principe de la taxation selon le bénéfice reçu soit plus exploité au niveau local:

«... Il est donc extrêmement important que de façon générale, au niveau municipal et urbain, les citoyens soient taxés selon la quantité et la qualité des services qu'ils reçoivent (29).»

De plus, bien que le gouvernement ait basé la réforme de la fiscalité sur l'impôt foncier, il n'en demeure pas moins qu'elle s'est réalisée d'après le principe de la taxation des avantages reçus:

«La fiscalité municipale doit être orientée davantage vers la tarification, c'est-à-dire la taxation fondée sur la quantité de services consommés et leur coût de production (30).»

(27) Gouvernement du Québec, Bureau de la statistique du Québec, Analyse..., op. cit., années financières 1972 à 1976.

(28) Ibid., année financière 1976.

(29) Claude Castonguay, op. cit., pp. 116-117.

(30) Conférence Québec-Municipalités, Réforme fiscale: fondements et principes, (document no 1), 1978, pp. 31-32.

3.0 LES APPROCHES POUR LA FIXATION DES PRIX

L'objectif de cette partie n'est pas de traiter de façon exhaustive des différentes approches ou formules retrouvées dans la littérature pour la fixation d'un tarif mais d'en effectuer un traitement sommaire. D'abord, nous verrons les approches de la fixation des prix d'après les coûts occasionnés, c'est-à-dire les approches au coût marginal, au coût de revient, au coût moyen et au coût variable. Ensuite, nous présenterons d'autres formules de tarification telles que la tarification à plusieurs éléments, la tarification différenciée, le ticket modérateur, le bon vouloir de payer, le taux de rendement fixe et les méthodes comparatives.

3.1 La tarification au coût marginal

En économie, les coûts sont liés à la rareté des ressources ainsi qu'aux divers usages qu'on peut en faire. C'est ainsi, comme le mentionne McConnell, «... qu'en économie, on conçoit le coût d'un bien comme le manque à produire d'autres biens (31).» En fait, les économistes incluent dans les coûts de production d'un bien ou d'un service tous les déboursés, explicites et implicites que la municipalité devra faire pour disposer des ressources dont elle a besoin pour produire le bien ou le service. Les coûts explicites réfèrent à toutes les sommes déboursées pour produire un service. Pour leur part, les coûts implicites dans le secteur public correspondent à ce que Lachance appelle le coût d'opportunité social marginal,

(31) Julien Pope McConnell, L'économie, Tome 2-Microéconomique, McGraw-Hill, 1981, p. 61.

c'est-à-dire «... les ressources que la collectivité locale a sacrifié dans un autre usage possible, afin de pouvoir produire une unité additionnelle (32).»

Selon la science économique, les gens consommeront davantage d'un service dont le prix tarif  pour l'usage est inférieur au coût économique de production par rapport à un prix qui serait égal au coût économique de production¹. Conséquemment, des ressources additionnelles devront être alors utilisées pour produire le service. Comme le souligne Lachance:

«... toute expansion additionnelle de la production résulterait en un bénéfice moindre pour la collectiv  que les bénéfices perdus ailleurs par le transfert de ressources associé au financement de cette expansion (33).»

Afin d'atteindre une allocation efficace des ressources et ainsi assurer le bien-être collectif, il faut que le prix d'un service donné soit égal au coût additionnel, soit le coût des ressources nécessaires à la production de la dernière unité d'un bien ou d'un service ou de toute unité supplémentaire qui pourrait s'ajouter à la suite de l'addition de nouveaux utilisateurs.

«Le bien-être collectif est maximisé lorsque le coût de la dernière unité produite est égale au revenu que l'on dérive de cette dernière unité et le prix qu'on charge sera le coût de cette dernière unité soit le coût marginal (34).»

1. A ce sujet voir Richard M. Bird, Charging..., op. cit., p. 33.

(32) Jean-Guy Lachance, «Tarification...», loc.cit., p. 260.

(33) Ibid, pp. 260-261.

(34) Antoine Zalatan, Méthodes opérationnelles pour la tarification des services récréatifs, Conférence prononcée aux assises d'un Colloque patronné par l'Association québécoise des travailleurs en loisir, Trois-Rivières, mai 1981, p. 18.

3.2 La tarification au coût de revient

Cette approche préconise l'autofinancement des biens et des services produits. Pour le calculer, il faut combiner les coûts des ressources humaines et physiques qui ont été nécessaires pour la production d'un service. D'une part, il comprend les coûts fixes, c'est-à-dire «... ceux qui ne varient pas à la suite de changements dans le volume de production (35).» Egalement, il comprend les coûts variables, c'est-à-dire «... ceux qui varient en fonction du volume de production (36).»

3.3 La tarification au coût moyen

Une autre approche de tarification consiste à charger, au bénéficiaire d'un service, un tarif qui représente le coût moyen nécessaire à sa production. Plusieurs méthodes se rattachent à cette approche. Certaines sont basées sur la «courbe de coût moyen» qui établit sur une période de 6 à 10 ans, une relation graphique entre les coûts moyens totaux nécessaires à la production d'un service et le nombre d'utilisateurs. Les coûts moyens totaux étant calculés en divisant les coûts totaux de production du service par le nombre d'utilisateurs. Essentiellement, il s'agit de tracer une courbe à partir du rapport coût moyen total et nombre d'utilisateurs et de fixer le tarif dans la région où les coûts moyens sont faibles².

2. Voir à ce sujet, Antoine Zalatan, Méthodes..., op. cit., p. 19.

(35) Julien Pope McConnell, L'économie..., op. cit., p. 65.

(36) Ibid., p. 65.

Cette méthode est préconisée par plusieurs économistes parce qu'elle se base sur le comportement des coûts de production. Il existe un certain nombre de formules qui, sans utiliser une relation graphique, utilisent des dérivés à cette méthode. Certaines consistent à répartir le coût moyen total d'un service entre les usagers. Enfin, d'autres méthodes se basent uniquement sur la moyenne des coûts fixes pour déterminer le tarif à charger aux usagers.

3.4 La tarification au coût variable

Comme dernière approche de la fixation des prix d'après les coûts occasionnés, nous retrouvons la méthode du «coût variable». Cette dernière consiste à faire payer à l'utilisateur d'un service la partie des coûts qu'il engendre par sa participation. Selon la science économique, les coûts variables d'un service, comme le remplacement d'un équipement ou l'augmentation de coûts de chauffage, augmentent de façon importante à un nombre donné d'utilisateurs. Conséquemment, à ce niveau précis, chaque utilisateur additionnel impose un coût supplémentaire³.

Pour que l'utilisation de cette approche soit possible, il faut connaître les coûts totaux engendrés par la production d'un bien ou d'un service et le nombre d'usagers sur une période de 5 à 10 ans. La différence entre les périodes où l'on observe les données les plus élevées et les plus basses est attribuée aux coûts variables. Ces derniers sont alors calculés sur une base unitaire qui correspondra au prix à charger à l'utilisateur⁴.

3. Voir à ce sujet, Julien Pope McConnell, L'économie..., op. cit., pp. 63-66.

4. Voir à ce sujet, Antoine Zalatan, Méthodes..., op. cit., p. 7.

3.5 Les autres approches de tarification

Parmi les approches de tarification qui ne sont pas déterminées à partir des coûts, on retrouve la «tarification à plusieurs éléments» ou «multi-parts tariff». Le principe de cette méthode consiste à charger un tarif de base pour tout usager et d'y ajouter une ou plusieurs charges additionnelles en fonction des priorités et des objectifs déterminés par la municipalité. Cette approche possède le potentiel de maximiser les revenus tout en minimisant les coûts des tarifs, c'est-à-dire d'atteindre une meilleure efficacité⁵.

Pour sa part, la «tarification différenciée» consiste à imposer un prix aux utilisateurs des biens et des services reflétant les coûts réels occasionnés par leur consommation. Selon la science économique, ce type de tarification est un moyen équitable de distribuer les coûts, puisque ceux qui ne consomment pas les services ainsi tarifés ne paient pas les frais engendrés par ceux qui les utilisent.

Il existe plusieurs variables à cette approche, l'une des plus répandue est la «tarification aux heures de pointe». Elle consiste à fixer des tarifs différents pour les heures d'usage intensif de celles qui se situent en dehors de ces heures de pointe. Le fondement de cette forme de tarification est «... qu'aux moments des heures de pointe, les coûts reliés à l'activité augmentent et parfois, de façon importante; de plus,

5. Voir à ce sujet, Philip I. Moss, «Pricing Recreation Services», dans Public Prices for Public Products, Selma Mushkin (Ed.), The urban institute, Washington, 1972, pp. 346-348.

il s'ensuit une baisse de qualité redevable aux usagers de ces heures de pointe et ceux-ci doivent en payer les frais (37)». Ce type de tarification apparaît comme un moyen de favoriser une meilleure rationalisation de la consommation.

Enfin, d'autres variables à cette approche privilégient une tarification différenciée selon l'âge du participant ou son statut civil, d'autres encore prennent en considération la durée d'utilisation d'un bien ou d'un service pour la détermination d'un prix. Dans certains cas, on nommera ces méthodes «price differentiation» ou encore «demand-oriented pricing»⁶.

Parmi les autres approches de tarification, on retrouve également le «ticket modérateur». Cette méthode consiste en une charge nominale qui n'est reliée aux coûts réels que dans une faible proportion. Les économistes ne lui accordent pas une grande efficacité, mais lui reconnaissent un certain potentiel dans la rationalisation de la demande.

Une autre approche, celle du «bon vouloir de payer» ou «willingness to pay»⁷ est basée sur le principe de la taxation selon la capacité de payer. Il s'agit de déterminer un prix qui maximisera les revenus totaux à partir d'une courbe de demande constituée par les résultats d'enquêtes effectuées auprès des citoyens.

6. Voir à ce sujet, John L. Crompton, «How to find the price that's right», Parks & Recreation, Vol. 16, no 3, (march 1981), pp. 32-33.

7. Voir à ce sujet, Antoine Zalatan, op. cit., p. 10.

(37) Jean-Guy Lachance, «Tarification...», loc.cit., p. 265.

L'approche de la tarification d'après «le taux de rendement fixé», quant à elle, consiste à déterminer un prix qui permettra à la municipalité de s'assurer des revenus qu'elle désire obtenir. Le taux de rendement à partir duquel le calcul du tarif s'effectue peut être, par exemple, le coût d'emprunt bancaire ou encore les coûts d'investissements.

Enfin nous retrouvons, comme dernière approche, «les méthodes comparatives». Il s'agit de déterminer un prix à partir de comparaisons faites sur les tarifs demandés pour le même bien ou service par le secteur privé ou encore, par d'autres institutions municipales. Ces méthodes sont également appelées «Going-rate pricing»⁸, cependant les économistes ne leur reconnaissent pas de fondements théoriques.

Ce traitement sommaire des approches de tarification nous permet de constater qu'il existe une multitude de formules de tarification possibles pour assurer le financement partiel ou total des biens et des services municipaux. Nous savons que la tarification est largement utilisée dans les municipalités du Québec. Cependant, il apparaît que la tarification qui y est pratiquée ne respecte pas les principes d'équité et d'efficacité. Ainsi Lachance mentionne à ce propos:

«... il ne s'agit pas tant de l'importance des taxes de services mais surtout de leur efficacité, de leur application rationnelle, de leur opportunité et de leur équité. La tarification présente des services municipaux au Québec ne correspond pas en général à des politiques tarifaires efficaces et équitables (38).»

8. Voir à ce sujet, John L. Crompton, loc.cit., p. 32.

(38) Idem, «Peut-on envisager...», loc.cit., p. 72.

4.0 LES NOUVELLES ORIENTATIONS DU FINANCEMENT MUNICIPAL

Au cours des dernières années, un ensemble d'événements législatifs et économiques sont venus donner une nouvelle orientation à plusieurs aspects de la vie municipale. Cette partie porte sur l'analyse de la Loi sur la démocratie municipale, la Loi sur la réforme de la fiscalité municipale et la Loi sur la concertation intermunicipale. Ces législations sont autant de gestes qui, ensemble, concrétisent un nouveau système de relations entre le gouvernement québécois, les municipalités et les citoyens et viennent aussi modifier le cadre traditionnel du financement des activités municipales.

En outre, cette partie tente d'examiner dans quelle mesure une politique de tarification des services municipaux peut s'intégrer aux nouvelles orientations du financement municipal. Pour mieux situer les différentes législations, dans un premier temps, nous effectuons un survol rapide de l'évolution des budgets municipaux qui a prévalu dans les municipalités au cours des dernières années. Puis, tour à tour, nous examinons les différentes mesures législatives pour cerner leurs implications sur le financement municipal.

4.1 Le problème budgétaire des municipalités

Au cours des dernières années, la demande accrue de mise en place de nouveaux services et d'amélioration de la qualité des services existants, conjuguée à la hausse des coûts des matériaux, d'implantation et des coûts de financement, ont exercé des pressions à la hausse sur les

dépenses municipales. Soumises à une augmentation rapide de leurs dépenses de fonctionnement, les municipalités se sont retrouvées désarmées fiscalement. En effet, comme nous l'avons souligné au premier chapitre⁹, les dépenses totales des activités municipales au cours des années 1972-1976 ont connu une croissance annuelle moyenne supérieure à celle des revenus.

Résultat, les municipalités du Québec voyaient, année après année, réduire la source de revenus directement puisés auprès de leurs contribuables et augmenter l'aide financière du gouvernement provincial. Ainsi, la part des revenus de transferts gouvernementaux représentait en moyenne 24,8% des revenus globaux des municipalités pour la période 1972-1976 (39). Donc, l'inadéquation entre les dépenses et les revenus municipaux fut comblée en grande partie par des subventions gouvernementales.

D'autre part, l'analyse de l'évolution des revenus et des dépenses montrent l'existence de disparités intermunicipales importantes au plan de la distribution du fardeau fiscal. De plus, il apparaît que les services municipaux associés à la qualité de la vie ont vu leur importance relative s'accroître par rapport à des services plus traditionnels:

«Sur le plan des dépenses, ce qui retient d'abord l'attention dans les données /.../, c'est l'importance des fonctions suivantes: le service de la dette /.../, la protection et les travaux publics /.../. Pour chacun de ces postes budgétaires toutefois, leur importance

9. Voir à ce sujet la page 4 du premier chapitre.

(39) Bureau de la statistique du Québec, Analyse budgétaire..., op. cit., Années financières 1972 à 1976.

relative a constamment diminué au profit de fonctions nouvelles telles que l'hygiène du milieu, l'urbanisme et la mise en valeur du territoire de même que les loisirs et la culture.» (40)

Cependant, ce qui ressort principalement de l'analyse des budgets municipaux, c'est qu'au cours des dernières années les villes du Québec ont été incapables, avec le champ fiscal qu'elles détenaient, de trouver les revenus nécessaires pour boucler leur budget. Aussi, l'augmentation de l'aide financière de l'Etat québécois pour combler l'écart entre les revenus et les dépenses des municipalités eut pour conséquence d'accroître la dépendance municipale envers le gouvernement. En effet, si l'équilibre budgétaire est la règle au niveau municipal, la perte d'autonomie en est la conséquence.

4.2 La Loi sur les ententes intermunicipales

En décembre 1979, l'Assemblée nationale procédait à l'adoption de la Loi modifiant le Code municipal et la Loi sur les cités et villes concernant les ententes intermunicipales (L.Q., 1979, chapitre 83), communément appelée la Loi 74 sur les ententes intermunicipales. De façon générale, les nouvelles dispositions de cette Loi favorisent la mise en commun de ressources par les municipalités. Elle fournit un cadre plus précis, propre à favoriser la conclusion d'ententes profitables et équitables pour les municipalités.

(40) Alain Lapointe, «Le projet de...», loc.cit., p. 13.

En vertu de la Loi 74, une corporation municipale peut, par règlement, autoriser la conclusion d'une entente relative à des biens, à des services ou à des travaux avec toute autre corporation municipale. La concertation intermunicipale pour la mise en commun des ressources locales procure des avantages indéniables sur le plan de la qualité et de la quantité des services, car elle permet le partage des coûts entre les municipalités pour l'usage de services communs¹⁰.

Certains des protocoles d'entente font l'objet d'une facturation dans le cas où une municipalité rend des services à une autre. D'autres ententes portent sur des services que plusieurs municipalités décident de s'offrir en commun. Dans un cas comme dans l'autre, la répartition des coûts devra se faire selon le bénéfice reçu. D'une part, le prix chargé par une municipalité pour l'usage d'un service par une autre municipalité ne doit pas excéder le coût du service. D'autre part, la répartition des coûts de services que des municipalités décident de s'offrir ensemble doit être établie de façon à ce que la quote-part de chaque municipalité soit proportionnelle au bénéfice qu'elle en retire.

4.3 La Loi sur la démocratie municipale

En juin 1980, l'adoption de la Loi no 105 sur la démocratie municipale consolidait la réforme municipale. Cette Loi a été adoptée dans le but d'améliorer les règles du jeu démocratique au niveau local et de favoriser la participation accrue des citoyens à l'administration des

10. Voir à ce sujet, Jocelyne Montminy, «Les ententes intermunicipales: un outil de gestion efficace du loisir», Municipalité (juin-juillet 1982), pp. 17-19.

affaires locales. Les dispositions de la Loi susceptibles de favoriser la participation du citoyen à la vie politique locale ont trait particulièrement à la tenue obligatoire d'une période de questions offerte aux citoyens assistant aux réunions du Conseil de ville, d'une séance d'informations sur les prévisions budgétaires annuelles et d'autres mesures législatives qui fixent les délais et les manières dont les renseignements et avis doivent être acheminés aux citoyens.

Les diverses dispositions mises en place dans cette Loi touchent plusieurs facettes de la vie municipale, notamment: les mécanismes électoraux, l'accès à l'information et les mécanismes de fonctionnement budgétaire où la Loi oblige, entre autres, les membres du Conseil à déposer un programme triennal d'immobilisations. L'un des effets directs de cette législation est que dorénavant les citoyens auront de plus en plus d'occasions de livrer leur opinion sur l'utilisation faite des fonds publics par les corporations municipales et conséquemment, d'influencer la gestion de leur communauté locale. Mieux informés de la situation financière de leur municipalité, les gens prendront conscience des coûts impliqués par l'offre des services municipaux et seront aussi mieux habilités pour préconiser des politiques susceptibles de comprimer les dépenses. Dans ce contexte, l'implantation ou l'élargissement de la tarification ne peut être défavorisé.

«L'information au niveau municipal est devenue une priorité des autorités provinciales depuis 1978 et les premiers effets devraient se faire sentir d'ici peu, ce qui devrait favoriser toute politique de tarification (41).»

(41) Jean-Guy Lachance, «Tarification...», loc.cit., p. 272.

4.4 La réforme de la fiscalité municipale

En janvier 1980, la Loi sur la réforme de la fiscalité municipale (Loi no 57) fut mise en vigueur. L'objectif fondamental de la réforme est de raffermir l'autonomie municipale. Cette orientation prise par le gouvernement du Québec implique deux composantes essentielles, à savoir, d'une part, l'autonomie financière assurée par le transfert de l'impôt foncier scolaire normalisé et sa contre-partie, l'abolition quasi-complète des subventions conditionnelles et inconditionnelles.

Dans l'esprit de la réforme, les corporations municipales pourront mieux remplir leurs responsabilités auprès de leurs citoyens et décider, dans l'arbitraire des subventions, de la qualité et de la quantité des services qu'elles voudraient donner à leur collectivité. Ainsi, en plus d'accroître les revenus de sources locales, le réalignement des habitudes fiscales permet un meilleur contrôle des ressources financières dont les municipalités peuvent disposer.

Dans le cadre de la réforme, les municipalités devront occuper le champ de l'impôt foncier scolaire par une imposition de taxes supplémentaires dans la mesure de leurs besoins. Cette imposition additionnelle sera établie comme les autres taxes municipales sur le rôle d'évaluation de chaque municipalité. Un autre élément de la réforme porte sur les biens-fonds de toutes les entreprises du gouvernement du Québec. Dorénavant, les immeubles de toutes les entreprises du gouvernement du Québec sont portés au rôle comme immeubles perçus, alors qu'auparavant les revenus perçus de ces entreprises étaient comptabilisés aux compensations tenant lieu de taxes.

L'établissement d'un régime de compensations tenant lieu de taxes sur les immeubles des réseaux des Affaires sociales et de l'Education constitue une nouvelle source de revenus municipaux. Autres dispositions de la réforme, les municipalités ne pourront plus imposer la taxe de locataires ni les taxes d'affaires basées sur d'autres éléments que la valeur locative des places d'affaires. Ainsi, les revenus de taxes, à l'exception de la taxe d'affaires, de la taxe foncière générale et de la taxe de locataires ne sont pas affectés par la réforme.

Au chapitre des transferts gouvernementaux, la réforme réduit l'aide de l'Etat québécois aux municipalités. Les compensations de taxe de vente et de taxe sur les repas et l'hôtellerie ainsi que les subventions aux municipalités de 5,000 habitants et plus sont abolies. En contre partie, des formules de transfert minimum et de péréquation sont ajoutées.

La formule de péréquation a pour but de venir en aide aux municipalités les plus démunies et d'atténuer les disparités économiques inter-municipales. Ces paiements de péréquation constituent une subvention directe en faveur des municipalités qui ont une richesse foncière par tête inférieure à la moyenne de celle de l'ensemble des municipalités. Pour sa part, la formule de transfert minimum constitue une subvention aux municipalités qui vise à combler toute perte éventuelle conséquence à la réforme et à assurer à chacune d'entre elles un gain net par habitant. Quant aux transferts conditionnels, ils sont pour la plupart abolis. Seules demeurent les subventions conditionnelles liées à des ententes Canada-Québec et les grands programmes d'investissements nationaux.

4.5 Les implications sur le financement municipal

Les municipalités paraissent avantagées par la mise en oeuvre de la Loi 57. Comme le mentionne Baccigalupo, la réforme «... paraît dégager des sources de revenus supplémentaires (42).» L'élimination de la plupart des subventions conditionnelles et inconditionnelles implique qu'à l'avenir les municipalités devront assumer de plus en plus le poids des services qu'elles offrent à leurs citoyens. De plus, cette modification suppose une relation plus directe entre la taxation et le service rendu:

«... la réforme de la fiscalité municipale a fait en sorte que maintenant, le niveau des dépenses est beaucoup plus relié au compte de taxes...» (43)

Par ailleurs, la réforme fiscale préconise le respect du principe de l'équité fiscale. Le fait que l'Etat accepte que ses propriétés et celles des entreprises sans but lucratif soient portées au rôle d'évaluation au même titre que toutes les autres propriétés illustre bien ce principe. Ainsi, on n'admet plus que certains contribuables soient traités différemment des autres. A ce propos, Faille souligne que ce principe entraîne la tarification des services:

«... L'équité se traduit davantage dans le fait que tous les contribuables sont considérés égaux qu'ils soient privés ou publics, qu'ils soient individuels ou corporatifs. Les conséquences sont importantes. D'abord les municipalités devront tenter d'augmenter la part de leurs revenus provenant de l'imposition de tarifs, de prix attachés à des services et variant selon leur qualité et leur quantité consommée par les contribuables (44).»

(42) Alain Baccigalupo, Les administrations municipales québécoises des origines à nos jours (Tome 1: Les municipalités), Agence d'Arc Inc., Montréal, 1984, p. 609.

(43) Jean-Guy Lachance, «Tarification...», loc.cit., p. 272.

(44) Robert Faille, «La réforme de la fiscalité municipale: qu'en est-il?», Gestion, vol. 5, no 2, (avril 1980), p. 33.

Par contre, l'impôt foncier est confirmé comme source majeure de revenu des municipalités et cela n'est pas sans soulever de nombreux inconvénients. Ainsi, comme la structure des responsabilités municipales comprend de plus en plus de services dont les bénéfices ne sont plus strictement collectifs, on introduit de la sorte une distorsion dans la structure de financement des institutions publiques municipales qui peut résulter en une redistribution des revenus entre les citoyens.

Au plan des disparités intermunicipales, Chung (45) souligne que ce sont surtout les villes résidentielles qui seront plus favorisées par la réforme. Pour sa part, Lapointe mentionne qu'il serait «/.../ étonnant que la nouvelle structure de financement atténue les disparités intermunicipales (46).» En outre, d'après la science économique, l'impôt foncier est un mode de taxation inélastique par rapport aux revenus. Conséquemment, on peut nourrir des craintes quant à son efficacité pour diminuer l'écart entre les revenus et les dépenses et même, pour faire face à toute poussée inflationniste:

«... Or l'impôt foncier est, comme nous l'avons dit, un mode de taxation inélastique par rapport aux revenus, donc plus ou moins efficace. On ne peut donc logiquement s'attendre qu'il soit l'instrument indiqué pour diminuer l'écart entre les revenus et les dépenses au niveau local (47).»

(45) Joseph Chung, «Impact socio-économique de la réforme du régime de la fiscalité au Québec», dans Finances municipales, op. cit., p. 114.

(46) Alain Lapointe, «Le projet...», loc.cit., p. 20.

(47) Robert-J. Gravel, «L'aspect fiscal de la réforme des municipalités au Québec», Administration, no 108, (juin 1980), p. 124.

Pour ces raisons, on remet en question la viabilité de la réforme à long terme. D'après Chung (48), la réforme semble atténuer, à court terme du moins, la pression fiscale là où elle est la plus pressante, mais sa faiblesse majeure réside dans son impact à long terme. D'autres auteurs soulignent cette faiblesse de la réforme, Faille mentionne «... /qu'il/ est permis de nourrir des craintes quant à la durée des effets bénéfiques de la réforme (49).» Plus récemment encore, on faisait mention des inquiétudes du comité Québec-municipalités quant à la viabilité à long terme de la réforme¹¹.

Dans ce contexte, l'imposition de tarifs paraît comme un mode de financement appelé à être plus utilisé à l'avenir. Outre le respect de l'autonomie locale, de l'équité fiscale et de la responsabilité financière, la réforme de la fiscalité préconise également le principe de la taxation selon le bénéfice reçu. Comme nous l'avons mentionné auparavant, la réforme fiscale soutient que les gouvernements locaux devraient avoir recours davantage à la tarification des services dont les coûts peuvent être imputés directement aux utilisateurs¹². Sur cet aspect, Gravel souligne que:

«... malgré que le gouvernement appuie la réforme sur l'impôt foncier, il n'en demeure pas moins que la fiscalité doit évoluer vers une politique de tarification plus rationnelle (50).»

11. Voir à ce sujet, Jean-Guy Lachance, «La nouvelle...», loc.cit., p. 29.

12. Voir à ce sujet, page 23 du présent chapitre.

(48) Joseph Chung, «Impact socio-économique...», op. cit., p. 114.

(49) Robert Faille, «La réforme de ...», loc.cit., p. 37.

(50) Robert-J. Gravel, «L'aspect fiscal...», loc.cit., p. 124.

Ainsi, la tarification est parfaitement conforme aux principes du nouveau régime fiscal et lui apparaît complémentaire.

Les modifications apportées récemment à la structure de financement des municipalités permettent aux municipalités un degré élevé d'autonomie. Les institutions publiques municipales ont en effet accès à des revenus autonomes plus importants. Les changements apportés par la réforme de la fiscalité signifient également que les institutions publiques municipales devront assumer de plus en plus le poids financier des services qu'elles offrent à leurs citoyens. Désormais, les corporations municipales devront de moins en moins compter sur des subventions de l'Etat québécois pour s'assurer des revenus d'appoints.

L'accès de plus en plus limité à ces programmes de subventions implique nécessairement que la relation entre la taxation et le service soit plus directe. En conséquence, la municipalité pourrait être contrainte de modifier la politique longtemps adoptée de la redistribution des revenus et des dépenses à l'ensemble des contribuables et s'orienter davantage vers la tarification des services. L'adoption de la Loi sur la démocratie municipale contribue à favoriser une plus grande participation des contribuables à la vie municipale, ce qui devrait avantager toute politique de tarification des services municipaux. Il semble bien que les revenus autonomes provenant de droits perçus pour certains services feront partie, dans l'avenir, du bagage des institutions municipales renouvelées. Enfin, certaines mesures comme la Loi sur les ententes intermunicipales montrent l'importance grandissante que l'approche de la taxation selon le bénéfice reçu prend désormais dans le financement municipal.

CHAPITRE 3

PROBLEMATIQUE DE LA TARIFICATION

EN LOISIR MUNICIPAL

Introduction

Dans ce chapitre, nous tentons de dresser le cadre théorique qui entoure l'élaboration de toute politique de tarification dans le domaine des loisirs municipaux. Il faut souligner qu'on ne retrouve pas au sens strict de revue de la documentation dans ce chapitre, mais plutôt l'ensemble des éléments relevés dans la littérature qui apparaissent les plus fondamentaux pour l'étude de la tarification en loisir municipal. Le texte qui suit comporte six parties principales.

Dans les deux premières parties, nous examinons les conditions qui ont conduit les municipalités à tarifer pour continuer à offrir un éventail d'occasions de loisir à leurs citoyens. En outre, nous y analysons les nouvelles considérations qui semblent orienter à moyen terme le financement des services de loisir vers une utilisation plus répandue de la tarification comme mode de financement. Ainsi, en première partie, il est question de l'évolution des budgets municipaux de loisir et des récents événements économiques et législatifs qui ont une incidence sur le financement des services de loisir locaux. Ensuite, en deuxième partie, nous mettons l'emphasis sur les solutions adoptées par les responsables municipaux de loisir pour faire face aux nouvelles réalités financières.

En troisième partie, nous portons notre attention sur les interrogations fréquemment soulevées par la tarification des loisirs au niveau municipal et que nous retrouvons dans la littérature. Essentiellement, dans cette partie, nous cherchons à cerner l'enjeu fondamental que soulève

la tarification des loisirs et qui oblige les villes à se doter de politiques en cette matière.

Ce qui nous amène, en quatrième partie, à nous interroger sur le «service de base» en loisir. A quoi réfère ce concept? Quelles sont les propositions promues par les auteurs pour les définir? Voilà les questions abordées dans cette partie et dont les réponses servent de base à toute politique de tarification en loisir municipal.

La cinquième partie, quant à elle, touche la question du loisir accessible à tous selon l'idée d'une justice sociale distributive souvent soulevée par la tarification. Dans cette partie, nous tentons d'y préciser les concepts d'accessibilité et d'équité en loisir municipal; nous examinons les positions des auteurs sur ce sujet et nous cherchons à connaître les facteurs à considérer pour l'élaboration d'une politique de tarification en fonction de ces principes.

Enfin, en dernière partie, nous brossons brièvement le tableau de l'état de la recherche portant sur le contenu des politiques de tarification en loisir et nous présentons un modèle théorique, tiré de la littérature, pour l'élaboration d'une politique de tarification en loisir municipal.

1.0 LE PROBLEME FINANCIER DES SERVICES MUNICIPAUX DE LOISIR

Dans cette partie, nous rappelons quelques faits marquants de l'évolution récente des budgets municipaux de loisir. En premier lieu, à la lumière de la littérature sur le sujet, nous abordons la question au plan

des dépenses. Ensuite, nous présentons quelques données sur l'évolution du financement des services municipaux de loisir et les tendances futures qui semblent se dessiner sur ce plan.

1.1 Evolution des dépenses municipales aux fins de loisir

Au cours des années 1970-1980, le secteur des loisirs municipaux a connu un accroissement important de ses services et de ses programmes d'activités. Deux facteurs principaux sont responsables de ce gonflement des services de loisir locaux. Tout d'abord, les demandes accrues des citoyens pour un élargissement sans cesse croissant des programmes d'activités de loisir. Ensuite, l'accès à toutes sortes de subventions offertes par le gouvernement québécois pour aider à la mise en place d'infrastructures physiques ou de programmes d'activités de loisir et même, à l'engagement du personnel administratif des services municipaux de loisir¹.

Cette expansion des services municipaux de loisir a entraîné une augmentation accrue des dépenses municipales en cette matière. Selon Lachance (51), entre 1971 et 1980 les dépenses municipales au titre des loisirs ont connu un rythme d'accroissement annuel moyen de 26,6%. Les résultats d'une étude réalisée par D'Amours vont dans le même sens et indique qu'entre 1970 et 1980, «... les villes du Québec ont progressivement et avec grande constance augmenté le taux annuel des dépenses publics pour fins de loisir (52).»

1. Voir à ce sujet, Max C. D'Amours, Municipalisation..., op. cit., p. 64.
(51) Jean-Guy Lachance, «Tarification...», loc.cit., p. 247.
(52) Max C. D'Amours, Municipalisation..., op. cit., p. 25.

Cependant, pour une meilleure compréhension de ces données, il faut ajouter que les effets de l'inflation ne sont pas étrangers à cette forte croissance des dépenses et que les revenus provenant de subventions gouvernementales pour fins de loisir ont contribué grandement à l'augmentation des budgets². D'un autre côté, comme le souligne Lachance, les dépenses inscrites au chapitre des loisirs et de la culture dans les budgets des municipalités du Québec, «... se limitent presque exclusivement aux dépenses d'exploitation et ne concernent presque en rien les dépenses d'immobilisations (53).» Conséquemment, il est difficile d'établir avec rigueur l'ampleur réel de l'évolution des dépenses en loisir au cours de ces années.

Par ailleurs, nous croyons qu'il n'est pas faux de prévoir que les dépenses municipales au titre des loisirs, connaîtront dans les années 1980 une croissance constante. Tout d'abord, parce qu'il y a toujours la présence de facteurs économiques, tel que l'inflation, qui peuvent entraîner une hausse rapide des prix, mais surtout parce qu'une ère de ralentissement économique prend place. A ce propos, Deppe et Sharpless, deux auteurs américains (54), mentionnent que les conditions économiques observées dans les années 70, comme le taux d'inflation sans cesse croissant, risquent de se poursuivre au cours de la présente décennie. Les deux auteurs soulignent d'ailleurs que les administrateurs locaux de loisir de-

2. Voir à ce sujet, Max C. D'Amours, *Municipalisation...*, op. cit., p. 31.
 (53) Jean-Guy Lachance, «Tarification...», loc.cit., p. 247.
 (54) Theodore R. Deppe, Daniel Sharpless, «Financial Outlook», Parks & Recreation, (july 1980), p. 56.

vront faire face à la nouvelle ère des limites financières qui découlera de ces réalités économiques difficiles. Il y a également la présence de nouveaux facteurs qui viennent modifier la demande en services de loisir tels que: une plus grande scolarisation et une meilleure capacité de payer des citoyens, la dénatalité et le vieillissement. Ces facteurs, entraînent des besoins nouveaux en termes d'équipements et de programmes en loisir municipal.

«...En effet, toutes les observations vont dans le sens d'une augmentation de la fréquence et de la variété des loisirs au fur et à mesure que s'améliorent les niveaux d'éducation et les conditions socio-économiques (55).»

«...Le vieillissement de la population, phénomène aussi récent et aussi évident que celui de la dénatalité, pèsera également dans la balance: ni le loisir, ni même le sport ne pourront faire abstraction de ces nouveaux publics-cibles, pas plus qu'ils ne pourront à l'avenir demeurer le fief des enfants d'âge scolaire (56).»

1.2 Evolution des revenus des services municipaux de loisir

Traditionnellement, le financement du loisir en milieu municipal s'est toujours effectué à partir de trois sources principales: la taxation générale, les subventions gouvernementales et la tarification aux usagers. Historiquement, les services municipaux de loisir sont reconnus au même titre que les autres services essentiels de la communauté. Le «droit au

(55) Regroupement des organismes nationaux de loisir du Québec, La municipalité au Québec et le défi des organismes de loisir, Montréal, mai 1981, p. 33.

(56) L'Association québécoise des travailleurs en loisir, La municipalité maître d'oeuvre en loisir, Les Editions Bellarmin Desport, (Les Dossiers Beaux-jeux 4), Série «loisir et municipalité», Montréal, 1980, pp. 28-29.

loisir» devient un droit social au même titre que le droit au travail³. Avant les années 70, les dépenses municipales engendrées par l'offre de services et de programmes en loisir étaient généralement supportées par l'ensemble des contribuables, comme le mentionne D'Amours, «... les appropriations au fonds général étaient la source privilégiée de revenus en loisirs municipaux (57).»

Cependant, au cours des dernières années, on a pu observer que les administrateurs municipaux de loisir ont eu à faire face, comme d'autres services municipaux, à des pressions financières de plus en plus fortes pour fonctionner avec un budget restreint. Ainsi, les résultats d'une étude menée par D'Amours montrent qu'en tenant compte du facteur inflation, les dépenses municipales de loisir ont connu une certaine stagnation entre 1973 et 1976 (58). Pour sa part, Lachance souligne que la hausse généralement marquée des dépenses au cours de la période 1970-1980, s'est atténuée considérablement depuis 1978 (59). De même, il semble que les services municipaux de loisir connaissent une baisse de priorité budgétaire par rapport à d'autres services publics offerts ou produits par la municipalité. En effet, entre les exercices financiers 1979 et 1983, ce sont les sommes investies dans les services récréatifs et culturels qui, avec un taux annuel moyen de 6,3%, ont le moins augmenté parmi les fonctions reliées à la qualité de vie (60).

3. Voir à ce sujet, Association des directeurs de loisirs municipaux du Québec, Le loisir et la municipalité, Association des directeurs de loisirs municipaux du Québec, Montréal, 1970, pp. 34-39.

(57) Max C. D'Amours, Municipalisation..., op. cit., p. 25.

(58) Ibid., p. 27.

(59) Jean-Guy Lachance, «Tarification...», loc.cit., p. 247.

(60) Réjean Chevalier, «Des dépenses réduites...», loc.cit., p. 25.

Deux facteurs principaux peuvent expliquer ces faits, soit le déclin récent de l'économie et la nouvelle structure financière des municipalités. Avec la période de récession économique amorcée dans les années 70, les conditions de vie ont changé, mettant fin à l'ère d'une relative richesse collective. L'inflation, les taux d'intérêts élevés et le ralentissement de la croissance économique sont dorénavant les nouvelles réalités économiques auxquelles font face les autorités municipales. D'autre part, l'adoption de la Loi 57 sur la réforme de la fiscalité des municipalités a pour conséquence que le financement des activités municipales repose essentiellement sur des sources de revenus locales. Les corporations municipales se voient contraintes de revoir leur politique d'allocation des fonds publics aux différents services municipaux de leur juridiction et d'établir des priorités budgétaires. Dans ce contexte, les services municipaux de loisir sont considérés comme moins essentiels que d'autres services municipaux. Comme le mentionnait un élu municipal en 1981:

«... avec la période de récession que nous connaissons, le budget municipal basé uniquement sur des revenus municipaux (loi 57) doit être réduit pour éviter des hausses excessives de taxes foncières. Le service qui doit subir les premières coupures c'est celui qui est jugé le moins essentiel par les élus, vous aurez tous compris qu'il s'agit du Service des Loisirs (61).»

Les résultats d'une étude menée par D'Amours rejoignent les observations précédentes, car ils montrent «.../qu'en/ 1980, la municipalité

(61) Marcel Robidas, «Municipalité et loisir: une histoire en bref», Loisirs & Sports, nos 106-107-108 (juin-juillet-août 1981), p. 25.

n'entretient plus la même ferveur à l'égard de l'utilisation des fonds publics pour des fins de loisirs communautaires (62).» Ainsi, les corporations municipales semblent remettre en question leur engagement direct envers les services de loisir locaux, peut-être comme le mentionne Carter, «... parce que les services de loisir n'ont /.../ pas la même importance politique que d'autres services, et que le secteur privé produit nombre de substituts acceptables...» (63). Nous ne suggérons pas ici que la part des taxes foncières ne sera plus importante dans le budget des services locaux de loisir, mais qu'à l'avenir les revenus de cette source auront tendance à être moindre que par le passé et conséquemment, la différence devra être remplacée par de nouvelles sources de revenus.

Autre changement majeur touchant le financement des loisirs dans les municipalités, les revenus provenant des subventions gouvernementales sont appelés à diminuer beaucoup, et même, peut-on prévoir, à disparaître. En effet, le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche annonçait, en mai 1982, la mise en vigueur du programme national de soutien aux activités de loisir municipal pour l'exercice financier 1982-1983 en remplacement de neuf programmes de subventions aux municipalités offerts par le même ministère. Ce programme, établi pour une période transitoire de cinq ans, représente la réalisation d'une proposition faite en 1979 dans le «Livre blanc sur le loisir au Québec» par lequel l'Etat québécois confiait le rôle de «maître d'oeuvre» en loisir à la municipalité⁴.

4. Voir à ce sujet, Gouvernement du Québec, On a un monde à récréer, Livre blanc sur le loisir au Québec, 1979, p. 79.

(62) Max C. D'Amours, Municipalisation..., op. cit., p. 25.

(63) Richard Carter, Le loisir municipal et le développement économique, Conférence prononcée aux assises d'un colloque patronné par l'Association québécoise des travailleurs en loisir, Jonquières, septembre 1981, p. 11.

Le programme national de soutien aux activités de loisir comporte deux volets. Le premier s'appelle «l'enveloppe de base» et s'adresse aux municipalités dont l'indice d'évaluation foncière est inférieur à 125. De façon générale, plus la taille de la municipalité est grande, moins la subvention est élevée. Le second volet porte sur l'intermunicipalisation et s'adresse aux municipalités de 2,500 habitants et moins. Sans égard à son indice de richesse, chaque municipalité admissible à ce volet et qui participe à une forme minimale d'intermunicipalisation peut recevoir une subvention minimale de 300\$ jusqu'aux limites déterminées annuellement par le ministère.

Plusieurs des mesures prises dans le programme de loisir signifient, pour bon nombre de services de loisir locaux, une baisse de revenu importante provenant des subventions gouvernementales et, pour d'autres qui sont carrément inadmissibles au programme, la perte de cette source de revenus. Les administrateurs des services de loisir ainsi touchés devront s'ingénier à récupérer au moyen de divers procédés, la diminution de revenus qui en résulte. Finalement, rappelons qu'une fois la période transitoire de cinq années terminée, le gouvernement du Québec prévoit ne plus intervenir dans le financement du loisir municipal et de laisser jouer pleinement les effets de la réforme fiscale. En conséquence, les municipalités seront appelées dans un avenir rapproché à assurer elles-mêmes le financement de leurs programmes de loisir.

L'examen de l'évolution récente des budgets municipaux des services récréatifs du Québec révèle que les dépenses en cette matière ont connu un accroissement constant et que cette tendance peut se maintenir dans l'avenir compte tenu des nouvelles demandes et du climat économique. Sur

le plan des revenus, il apparaît que les services locaux de loisir connaissent de plus en plus de compressions financières et que cette situation risque de s'accroître avec la disparition de la plupart des subventions gouvernementales pour fins de loisir et les effets de la nouvelle structure financière municipale sur l'allocation de fonds publics pour les loisirs. Les administrateurs municipaux de loisir sont confrontés à un problème d'équilibre budgétaire. Afin de tenter de le résoudre, ils ont mis en place des solutions pour diminuer les dépenses, augmenter les revenus ou les deux. La prochaine partie de ce chapitre est consacrée à l'examen des mesures implantées par les organisations publiques locales de loisir pour pallier au resserrement financier qui les affecte.

2.0 LES SOLUTIONS AU PROBLÈME FINANCIER DES SERVICES MUNICIPAUX DE LOISIR

Dans cette partie sur les solutions adoptées pour faire face aux compressions budgétaires en loisir, on examine, à travers la littérature sur le sujet, les moyens pris par les services municipaux de loisir du Québec pour diminuer les dépenses. Ensuite, on aborde la recherche d'une solution au problème budgétaire de ces services, au plan du financement.

Au Québec, depuis 1975, on observe un changement des structures de services dans les loisirs municipaux. Selon les résultats d'une étude effectuée par D'Amours (64), il apparaît que les villes qui ont atteint leur seuil maximum d'investissement public optent pour une structure décentralisée de l'organisation municipale des loisirs. Cette tendance vers la

(64) Max D'Amours, Municipalisation..., op. cit., pp. 13-14.

décentralisation implique une diminution de la production directe des activités par les services municipaux et une co-production de plus en plus importante d'un certain nombre de programmes d'activités de loisir avec des groupes et associations locales. Conséquemment, les services municipaux de loisir voient les dépenses nécessitées par l'offre de certains programmes d'activités et de services diminués. Selon un autre sondage de D'Amours, 58,2% des 103 villes ayant répondu déclaraient posséder un service intégré assorti d'une collaboration étroite avec les associations locales de loisirs (65). Les pressions financières que connaissent les services locaux de loisir les poussent à s'associer davantage à une organisation locale de loisir pour mettre en place et financer conjointement un plus grand nombre de programmes.

Dans la même veine, on remarque une tendance nouvelle vers une mise en commun de ressources en loisir au plan local et intermunicipal. En effet, d'après des données récentes (66), le nombre de protocoles sur la concertation scolaire-municipale en matière de loisir est passé de 500 pour l'année 1978 à 600 en mai 1981. Le nombre de municipalités concernées par ces protocoles est passé de 410 à 425 durant cette même période. Depuis l'adoption de la Loi no 74 sur les ententes intermunicipales, 50 projets d'ententes dans le domaine des loisirs étaient dénombrés en 1982 (67).

(65) Idem, «Pratiques de tarification des loisirs...», loc.cit., p. 284.

(66) Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, Direction de l'analyse et de la recherche, «La concertation scolaire-municipale: un besoin croissant d'agir», Municipalité, (juin-juillet 1982), p. 15.

(67) Jocelyne Montminy, «Les ententes intermunicipales: un outil de gestion efficace du loisir», Municipalité, (juin-juillet 1982), p. 7.

Ces projets intéressent 125 municipalités de 700 à 75,000 habitants. On relate aussi des expériences vécues de regroupement de municipalités pour faire des achats de livres dans le cas de bibliothèques centrales de prêt⁵.

Une enquête, effectuée au printemps 1981 par D'Amours (68), révèle que pour faire face aux restrictions financières la majorité des 103 responsables municipaux trouvent les mesures suivantes très valables: a) impliquer davantage les bénévoles (70,5%); b) augmenter la productivité du service de récréation (47,7%). Par ailleurs, une étude menée par Pageot, auprès de 66 villes canadiennes, fait état de coupures budgétaires dans les services de loisir. Les résultats montrent, qu'entre 1980 et 1983, les villes à faible population ont coupé en premier lieu dans leurs programmes d'activités. Dans les villes moyennes, les coûts d'opérations des bâtisses ont été ramenés au minimum indispensable alors que les villes les plus peuplées ont coupé l'aide aux organismes (69).

Cependant, il apparaît que la mise en place de mesures pour récupérer des ressources financières par la compression des dépenses ne suffisent pas pour équilibrer le budget des services de loisir. En effet, plusieurs enquêtes montrent que la tarification des activités de loisir est un mode de financement de plus en plus utilisé. Une enquête réalisée auprès de

5. Voir à ce sujet, Michèle Dumas-Rousseau, «Réduire les dépenses municipales par le regroupement des achats», Municipalité, (mars-avril 1983), pp. 2-5.

(68) Max D'Amours, Politiques financières..., op. cit., p. 15.

(69) Jean-Claude Pageot, «Les effets de l'inflation...», loc.cit., pp. 3-4.

36 villes canadiennes et 8 villes américaines par Holloway (70) révèle qu'en 1978, 93,5% des villes sélectionnées tarifaient les programmes de loisir. Les données recueillies par Pageot indiquent que toutes les villes comprises dans l'étude ont augmenté leurs revenus au niveau des frais d'inscription ou de location (71).

Au début des années 70, la tarification se résumait à des charges nominales exigées de certains groupes d'usagers pour aider au financement d'un service ou d'une activité de loisir. Aujourd'hui, la tarification est un moyen répandu de financement des loisirs au niveau municipal. Les résultats d'une enquête réalisée par D'Amours révèlent que presque toutes les villes du Québec imposent présentement des tarifs de participation à la plupart des activités de loisir ou services connexes (72).

L'accroissement des revenus originant de la tarification est un autre indicateur de la tendance à recourir davantage que par le passé à ce type de financement. Ainsi, Lachance indique que les revenus provenant directement des différentes activités de loisir et de culture ont augmenté de 56,3% entre 1971 et 1980 (73). Les résultats de l'enquête de D'Amours (74) rejoignent les observations précédentes, car l'étude a relevé, auprès de 66 municipalités, l'augmentation des revenus annuels pour les années 1978-1980 provenant de la tarification des loisirs.

(70) Donald B. Holloway, Research Study on Recreation Program Rates and Fees 1978, City of Calgary, Parks/Recreation Department, 1979, p. 32.

(71) Jean-Claude Pageot, «Les effets...», loc.cit., p. 4.

(72) Max D'Amours, «Pratiques de...», loc.cit., p. 293.

(73) Jean-Guy Lachance, «Tarification...», loc.cit., p. 248.

(74) Max D'Amours, «Pratiques de tarification...», loc.cit., p. 287.

Par ailleurs, certaines données confirment qu'il existe, depuis le début des années 80, une tendance plus prononcée à augmenter les tarifs pour financer une partie des coûts engendrés par l'offre de programmes d'activités et de services de loisir au niveau local, ou encore à étaler la tarification à un plus grand nombre d'activités et de clientèles. Selon les données d'enquête de D'Amours (75), pour faire face à une hausse de coûts sur le plan des loisirs municipaux, 83,1% des répondants pensent qu'il faut augmenter les tarifs, 63,7% suggèrent d'élargir la tarification à un plus grand nombre d'activités et 58,7% conçoivent de l'étendre à un plus grand nombre de clientèles.

Plusieurs constats ressortent de l'analyse des documents consultés. Tout d'abord, la majorité des villes du Québec imposent actuellement des tarifs de participation à la plupart des activités et services de loisir. Ensuite, le processus de tarification à l'usager tend de plus en plus à se généraliser et à s'accélérer. Enfin, il existe au début des années 80, une tendance marquée à vouloir élargir la tarification à un plus grand nombre de programmes d'activités, de services et de clientèles en loisir et même à augmenter les tarifs chargés au participant afin de renflouer les pertes dues aux compressions budgétaires.

3.0 LES PROBLEMES ASSOCIES A LA TARIFICATION EN LOISIR

L'analyse des tendances et des pratiques de tarification en loisir municipal, présentée auparavant, montre que cette mesure de financement

(75) Idem, «Politiques financières...», op. cit., p. 15.

est en voie de devenir une source importante de revenus pour les services municipaux de loisir. Ainsi, la plupart des villes du Québec ont décidé d'avoir de plus en plus recours à la tarification plutôt que de procéder à des coupures de services ou d'augmenter les taxes foncières. Compte tenu de ce fait, on peut s'attendre à ce qu'il y ait des orientations formelles sur cette question, ce qui constitue une politique.

La tarification en loisir comme mode de financement soulève un nombre relativement important de questions et de problèmes qui obligent la ville à se questionner sur les objectifs d'efficacité et d'équité qu'elle poursuit. D'un côté, pour être efficace, une municipalité doit assurer à chaque citoyen de la communauté une part égale des bénéfices engendrés par les services publics. Sur ce plan, l'objectif est de desservir tous les citoyens également, d'allouer les ressources selon leurs besoins et de leur faire payer les coûts encourus. De l'autre côté, l'objectif d'une justice distributive est atteint lorsque la ville assure un traitement égal à chacun des segments de la collectivité, compte tenu: a) de leurs aspirations et préférences propres; b) de la quantité et de la qualité des services qu'ils reçoivent; c) de leur capacité de payer.

Ces interrogations souvent relevées dans la littérature réfèrent au concept de «service de base» à rendre accessible à tous et à distribuer équitablement. Il s'agit là du concept charnière d'une politique de tarification des loisirs et il préside à sa préparation. Dans cette partie, nous verrons dans un premier temps les questions et les problèmes soulevés par la tarification en loisir municipal. En deuxième lieu, nous tenterons de préciser davantage l'enjeu fondamental que soulève la tarification des

services de loisir.

3.1 Les questions et les problèmes soulevés par la tarification

Plusieurs administrateurs municipaux de loisir se retrouvent désespérés par les questions et les problèmes soulevés par l'imposition de tarifs aux usagers selon la quantité et la qualité des services reçus. Ainsi, depuis 1980, plusieurs colloques et congrès ont traité du problème de la tarification, notamment: un séminaire sur la tarification en milieu municipal présenté par l'A.Q.T.L. (Association québécoise des travailleurs en loisir) en mars 1980; un colloque organisé par le R.O.N.L.Q. (Regroupement des organismes nationaux de loisir du Québec) en mai 1981, au cours duquel la tarification des loisirs fut traitée; au même moment, l'A.Q.T.L. invitait ses membres à débattre la question de la tarification des services municipaux de loisir à un colloque organisé à l'U.Q.T.R. (Université du Québec à Trois-Rivières); enfin, en mai 1982 au cours d'un congrès de l'A.R.Q. (Association des récréologues du Québec), plusieurs questions relatives à la tarification furent débattues.

Les interrogations soulevées par la tarification au cours de ces débats et dans la littérature sont nombreuses et montrent qu'il y a matière à politique, c'est-à-dire à déterminer des options et à effectuer des choix. Parmi les questions souvent relevées dans la littérature et lors de ces colloques et conférences, on retrouve entre autres:

1. Quelles catégories de dépenses doivent couvrir ces charges supplémentaires?
2. Est-ce que les non résidents doivent contribuer davantage aux coûts des services par des cotisations plus élevées?

3. Quels types de programmes ou de services devraient être ainsi taxés?
4. Est-ce que des charges doivent être imposées sur les équipements périssables utilisés dans les programmes d'activités?
5. Est-ce que des tarifs différents peuvent être demandés aux clientèles les moins fortunées?
6. Est-ce que tous les citoyens doivent supporter le coût d'utilisation d'un service par un petit groupe?
7. Les associations privées de loisir sans but lucratif doivent-elles être épargnées au plan des cotisations?
8. Est-ce que les services ou les activités offerts par l'entreprise commerciale et le secteur public doivent être tarifés selon les règles de l'offre et de la demande?

Au plan des pratiques tarifaires, Lachance (76) souligne que la tarification des services de loisir, même si elle est largement utilisée au niveau municipal, est souvent mal utilisée et que les cas où cela se produit sont aussi nombreux qu'il y a de municipalités. Un autre auteur (77), après avoir effectué une brève comparaison des modes généraux de tarification des loisirs aux Etats-Unis, au Canada et en Grande-Bretagne, signalait l'existence d'une grande similarité entre les pratiques de tarification et ce, en raison de l'imitation généralisée plutôt que de l'emploi d'un modèle rationnel commun. Enfin, les résultats d'une étude effectuée par D'Amours (78) montrent que la tarification en loisir, telle qu'appliquée

(76) Jean-Guy Lachance, «Tarification...», loc.cit., p. 248.

(77) Richard M. Bird, Charging for Public..., op. cit., p. 145.

(78) Max D'Amours, «Pratiques...», loc.cit., p. 293.

par les villes québécoises, s'appuie davantage sur la tradition que sur des concepts d'efficacité ou d'équité.

Par ailleurs, des résultats d'enquêtes nous révèlent que la tarification, comme mesure de financement appliquée dans une organisation publique de loisir, soulève de façon importante des positions partagées sur les concepts «d'accessibilité à tous en loisir sans discrimination» et «d'équité». Verhoven (79) cite une enquête conduite en 1970 par Lawson auprès de 84 responsables municipaux de l'Etat de l'Indiana. Près de la moitié des répondants de cette enquête pensent que la tarification peut restreindre l'accès aux loisirs pour les citoyens qui en ont le plus besoin mais, par contre, la majorité d'entre eux ne croient pas qu'il y aurait une diminution importante de la participation si des tarifs étaient imposés aux utilisateurs.

Au Québec, les résultats d'une enquête provinciale, effectuée en 1981 par D'Amours (80) auprès de 89 responsables de loisir, montrent que près de la moitié des répondants s'accordent pour dire que la tarification: a) peut rendre certaines formes de loisir inaccessibles à plusieurs personnes; b) peut, à la longue, conduire à des inégalités sociales pour plusieurs personnes; c) peut égaliser les chances en prévenant la monopolisation par un petit groupe de certains équipements ou services communautaires. Enfin, 47,7% des responsables municipaux ne sont pas d'avis que la tarification permet d'atteindre toutes les couches sociales et ne cause aucune discrimination.

(79) Peter J. Verhoven, An Evaluation of Policy-Related in the Field of Municipal Recreation and Parks, vol. II (State-of-The-Art Synthesis) National Recreation and Park Association, janvier 1975, pp. 13-17.

(80) Max D'Amours, Politiques financières..., op. cit., pp. 13-14.

Ainsi l'accessibilité, l'égalité des chances d'accès et l'équité sont parmi les problèmes les plus souvent soulevés par la tarification. Ces problèmes et chacune des questions précédentes réfèrent à un aspect particulier qui exige qu'une option soit prise, qu'une orientation soit déterminée. C'est l'ensemble des orientations ou des réponses apportées à ces interrogations qui constituent une politique de tarification.

3.2 Position du problème

Tous ces problèmes et ces questions soulevés par la tarification en loisir obligent la municipalité à s'interroger sur le sens et les objectifs de son intervention en matière de loisir et à établir des distinctions préalables avant de prendre des décisions. L'intervention municipale en matière de loisir se fonde sur le principe que le loisir est un droit pour tous, au même titre que le travail, l'éducation et la santé, et doit être, par conséquent, accessible à tous sans discrimination. Dans la mesure où ce droit est reconnu en tant que tel par une collectivité, les autorités publiques sont tenues de mettre en place les «services de base» permettant à chaque citoyen d'exercer ce droit.

Mais quels sont les services et les programmes d'activités qui constituent le «service de base» en loisir? Quels sont les services que l'on peut réellement juger comme essentiels, comme devant être normalement offerts par une municipalité à ses citoyens en matière de loisir? Quelle partie des coûts doit être financée par l'ensemble des citoyens, par la taxation générale, et quelle partie des coûts doit être imputée directement à l'usager, par la tarification? Jusqu'à quel point une municipalité doit-

elle engager des fonds publics pour assurer l'accessibilité à tous en loisir et pour quel éventail d'occasions de loisir doit-elle le faire?

En fait, l'enjeu fondamental que soulève la tarification en loisir est d'une part, la répartition efficace et équitable des coûts entre les usagers et, d'autre part, une allocation équitable et efficace des ressources publiques de loisir qui tient compte des particularités et des caractéristiques de chaque milieu. La ville doit donc trouver un compromis entre l'efficacité et l'équité en définissant explicitement ce qu'elle entend par le «service de base» en loisir accessible à tous, et conséquemment gratuit. Cette position deviendra le guide indispensable permettant d'établir les limites et les orientations de la tarification en loisir et ainsi, de satisfaire aux objectifs d'efficacité et d'équité.

4.0 LE «SERVICE DE BASE» EN LOISIR

Dans cette partie, nous définissons dans un premier temps le concept de «service de base» et la notion de «service de loisir». Ensuite, nous examinons les solutions que proposent nombre d'auteurs pour permettre aux responsables municipaux de loisir de distinguer entre les services qui constituent le «service de base», donc financés par les fonds publics, et ceux qui sont tarifables.

4.1 Les concepts

La notion de «service de loisir» réfère à l'ensemble des conditions et des occasions que le service municipal offre pour répondre aux aspirations, aux intérêts et aux besoins des citoyens en matière de loisir.

On distingue trois types de services de loisir dans la littérature: a) les programmes d'activités (individuelles ou de groupes, sportives ou de plein-air, etc.); b) les équipements mis à la disposition des citoyens à des fins de loisir (espaces récréatifs, parcs, bâtisses, matériel, etc.); c) les services d'assistance technique à des individus, des associations ou des groupes (subventions, prêt d'équipement, aide à la programmation, etc.).

Le concept de «service de base» est souvent lié à la notion de service «essentiel» qui signifie que tous les résidents d'une municipalité doivent jouir d'un minimum d'infrastructure de services de façon gratuite. Conséquemment, le «service de base» réfère à une tentative de définir les éléments essentiels parmi les services et les programmes d'activités de loisir pour assurer l'accessibilité à tous sans discrimination. Quant à la notion de service «non essentiel», elle réfère fréquemment à un service supplémentaire non spécialement requis pour l'ensemble de la population.

Cependant, il n'existe pas dans la littérature une définition formelle sur les services de loisir «essentiels» qui constituent le service «de base» en loisir. Rien de surprenant à ce fait, puisque la taille, la situation géographique, la densité de la population, les caractéristiques socio-économiques des citoyens, les habitudes de loisir des gens et le partage des champs d'intervention entre les secteurs publics (municipal, scolaire, provincial, fédéral) et le secteur privé (commercial ou non) varient d'une municipalité à l'autre et entraînent des opinions aussi différentes sur ce qui est essentiel ou pas en matière de loisir. C'est pourquoi le service «de base» en loisir doit être défini dans chaque municipalité, compte tenu des facteurs mentionnés auparavant et des différentes solutions proposées dans la littérature.

4.2 Les solutions proposées dans la littérature

Plusieurs auteurs ont formulé des solutions pour aider les autorités municipales à établir une classification des services et des programmes d'activités de loisir selon leur caractère plus ou moins essentiel. C'est ainsi que dans la littérature, déterminer le caractère «essentiel» d'un service ou d'un programme en loisir, c'est aussi examiner son caractère «polyvalent», évaluer son caractère «public» ou définir le type de bénéfice qu'il engendre. Autant de notions qui peuvent guider l'élaboration d'une politique de financement et de tarification en matière de loisir au niveau municipal.

Robillard (81) propose comme solution, pour la définition des services et programmes de loisir essentiels, une approche basée sur les caractères de «polyvalence» et de «spécialisation». Ainsi, plus un service est polyvalent, c'est-à-dire s'adresse à toute catégorie de population, exige peu d'habiletés au niveau des pratiques et bénéficie à une large proportion de la population, plus il serait qualifié d'essentiel et plus une ville devra recourir à la taxation générale pour le financer. Par opposition, plus un service est spécialisé, c'est-à-dire fait appel à des types de pratiques stratifiés, est exigeant au plan des habiletés de pratique, ne bénéficie qu'à un segment de la population, moins il est essentiel et plus une ville devra avoir recours à la tarification directe à l'utilisateur pour financer les opérations de ce service.

(81) Serge Robillard, «La tarification des usagers: une solution au financement», Loisirs & Sports, no 10, (janvier 1981), p. 28.

D'autres procédures de résolution ont trait à la classification des services de loisir selon le caractère privé ou public des bénéfices qu'ils génèrent. Ces approches se basent sur l'existence d'externalités (forme de retombées collectives émanant de la production ou de la consommation de biens ou de services). Ainsi, selon le rationnel économique, seule la présence de bénéfices collectifs justifie une ville de ne pas tarifier ou d'offrir des services⁶. De même, face aux services de loisir, certains auteurs prônent une approche basée sur le type de bénéfices engendrés par la consommation d'un service ou d'un programme d'activités en loisir. Dans ce cas, déterminer le caractère essentiel d'un service de loisir revient en quelque sorte à évaluer sa rentabilité sociale à partir de la mesure des bénéfices qu'il génère. Cette approche a certaines ressemblances avec l'analyse coût-bénéfice qui permet de juger à quel point un projet de dépenses, qu'il s'agisse d'un programme d'activités de loisir ou d'un stade olympique, contribue à l'augmentation du bien-être de la population.

Moss (82) identifie trois grandes catégories de bénéfices reliées à la consommation des services récréatifs: 1) les bénéfices personnels; 2) les bénéfices personnels à long terme; 3) les bénéfices communautaires ou collectifs. La première de ces catégories réfère aux bénéfices exclusifs de l'utilisateur, c'est-à-dire à l'utilité et à la satisfaction immédiate que retire l'individu qui consomme le service de loisir. La deuxième catégorie

6. Rappelons que cet aspect fut abordé au chapitre 2, voir à ce sujet les pages 17 à 24 de ce chapitre.

(82) Philip I. Moss, «Pricing Recreation Services», dans Public Price for Public Products, Selma J. Mushkin (Ed.), Washington, The Urban Institute, 1972, p. 336.

stipule que l'accès à une activité de loisir améliore la qualité de vie de l'utilisateur car elle peut avoir un effet bénéfique à long terme sur sa santé morale et physique. En ce sens, les loisirs sont un investissement social et humain. La dernière catégorie implique des bénéfices revenant à des tierces parties, en d'autres mots, à des gens qui ne consomment pas directement les services offerts mais qui en retirent certains bienfaits. Lachance (83) indique que ce sont les deux premières catégories de bénéfices qui doivent être touchées par une tarification.

D'autres auteurs suggèrent, comme solution à l'épineux problème du départage entre les services tarifables ou «non essentiels» et le «service de base» ou «services essentiels», de classer les services de loisir selon leur caractère «public» et «privé». Cette approche s'inspire étroitement du principe selon lequel les municipalités devraient idéalement se préoccuper en priorité des biens publics, c'est-à-dire ceux dont les bénéfices profitent à tous les résidents d'une communauté, parce que là est leur rôle, leur raison d'être. Ainsi, selon les prémisses de cette approche, tout ce qui n'est pas public est tarifable⁷. Il s'agit donc de déterminer les «services de base» ou publics qui seront offerts gratuitement des autres services pour lesquels les usagers pourraient avoir à débours des tarifs.

Crompton (84) a adopté une approche semblable pour définir les divers

7. Cet aspect a été souligné au chapitre 2, voir à ce sujet la page 21 de ce chapitre.

(83) Jean-Guy Lachance, «La tarification des services récréatifs en milieu municipal: les fondements théoriques», Loisir et Société, vol. 4, no 2, (automne 1981), p. 253.

(84) John L. Crompton, «How to Find the Price That's Right», Parks & Recreation, vol. 16, no 3, (march 1981), pp. 32-39.

genres de services récréatifs. Il existe, selon lui, trois catégories: a) les services publics; b) les services de mérite; c) les services privés. De façon générale, tous les auteurs définissent un service «public» comme un service étant disponible pour tous les citoyens de la communauté, souvent, comme le souligne Crompton (85), parce qu'il est impossible d'empêcher un individu de jouir des bénéfices générés par le service. Ainsi, le service «public» en loisir se caractérise par l'indivisibilité de la production et de la consommation. Le mode de financement qui convient pour ce type de service fait le consensus parmi les auteurs, il devrait être financé sous forme d'impôt foncier⁸.

Le service «privé» en loisir est défini par Crompton (86) comme un service générant un bénéfice qui profite exclusivement au participant plutôt qu'au reste de la collectivité et indique qu'il est théoriquement possible d'exclure les personnes qui ne veulent pas payer le prix fixé. Leur consommation est divisible, comme le souligne Borgia (87), et peut être fractionnée en petites unités permettant ainsi à chaque consommateur d'obtenir la quantité de biens qui lui convient ou que son budget lui permet d'acquérir. Tous les auteurs sont unanimes, les services de loisir de type «privé» devraient être financés sous forme d'un tarif à l'utilisateur ou au participant.

8. Cet aspect a été souligné au chapitre 2, voir à ce sujet la page 18 de ce chapitre.

(85) Ibid., p. 36.

(86) Ibid., p. 35.

(87) François Borgia, «L'efficacité des loisirs publics Vs Les loisirs privés», Recreation Canada, no 5, (décembre 1981), p. 42.

Quant au service «de mérite», Crompton (88) le définit comme un service dont la production ou la consommation génère à la fois des bénéfices «privés» et indirectement des bénéfices aux non-usagers; il devient donc, dans une certaine mesure, «public». Les auteurs utilisent également les expressions «quasi-privé», «semi-public», «quasi-public» ou encore de service «mixte» pour s'y référer. Cependant, Lachance (89) a une autre définition du service «de mérite». Selon cet auteur, il s'agit d'un service «privé» dont la consommation est encouragée par les autorités municipales parce que jugée comme nécessaire et souhaitable. Les services de loisir de ce type seront souvent sous-tarifés ou encore financés par l'ensemble des citoyens.

Néanmoins, les modalités de financement qui conviennent au service «mixte» peuvent varier. Mushkin (90) souligne que la présence de bénéfices aux non-utilisateurs peut justifier de considérer les services «mixtes» comme des services «publics» et alors les sous-tarifier et les financer en grande partie par la taxe foncière. D'autres, comme Bird (91), considèrent que la présence de bénéfices aux non-usagers est secondaire. Pour sa part, Crompton (92) souligne qu'il n'est pas possible de faire recouvrer tous les

(88) John L. Crompton, «How to Find...», loc.cit., p. 36.

(89) Jean-Guy Lachance, «Tarification...», loc.cit., p. 258

(90) Selma J. Mushkin, «An Agenda for Research» dans Public Prices..., op. cit., pp. 421-446.

(91) Richard M. Bird, Charging for Public..., op. cit., p. 146.

(92) John L. Crompton, «How to Find...», loc.cit., p. 36.

coûts encourus par les usagers de ce type de service. Enfin, certains auteurs tels Moss (93) et Lachance (94) considèrent plus équitable, en présence de services «mixtes», de fixer un tarif qui tiendra compte de la proportion des coûts redevables aux bénéfices «privés» qu'ils génèrent. Ces derniers se basent sur le rationnel voulant qu'en présence de bénéfices privés, il soit normal d'imputer au consommateur d'un service la partie des coûts correspondante aux bénéfices exclusifs qu'il en retire.

Les auteurs ont des opinions divergentes, à savoir si les services de loisir constituent des services de type «public», «privé» ou «mixte». Borgia (95) mentionne que le loisir en général doit être considéré comme un bien privé, compte tenu des notions définissant, les différents types de service et des caractéristiques telles la liberté, la satisfaction et l'épanouissement qu'il possède. Howard et Crompton (96) pour leur part, signalent que pour beaucoup de gens, les services et les programmes d'activités doivent être considérés comme des biens publics puisqu'ils répondent aux besoins et aux aspirations de tous les citoyens de la collectivité.

D'autre part, certains auteurs considèrent qu'il n'est pas possible de prendre pour acquis que les bénéfices engendrés par les services de loisir sont entièrement collectifs ou presque, et que les bénéfices privés

(93) Philip I. Moss, «Pricing Recreation...», op. cit., p. 338.

(94) Jean-Guy Lachance, «Tarification...», loc.cit., p. 252.

(95) François Borgia, «L'efficacité...», loc.cit., p. 42.

(96) Dennis R. Howard, John L. Crompton, Financing, Managing and Marketing Recreation & Park Resources. Iowa, Wm C. Brown Company Publishers, 1980, p. 409.

sont négligeables. Vickerman (97) mentionne que plusieurs activités de loisir possèdent fréquemment des caractéristiques qui s'associent à des biens «privés». Lachance (98) signale que l'intervention de plus en plus répandue de l'entreprise privée, dans des secteurs où le service municipal de loisir offre des activités, est un élément de preuve irréfutable de l'existence de bénéfices privés quasi exclusifs dans ces programmes d'activités. Ainsi, la plupart des auteurs à l'instar de Musgrave et Musgrave (99) considèrent que la majorité des services et des activités de loisir offerts au niveau municipal doivent être considérés comme des services «mixtes».

Comme nous pouvons le constater, il n'existe pas de consensus au sein des auteurs sur la question des services «essentiels». Le problème demeure entier malgré l'existence de solutions, fondées sur des considérations théoriques, pour aider les autorités municipales à déterminer les services «de base» en loisir. Le manque de précision des notions utilisées dans la littérature, pour l'évaluation des services de loisir, rend difficile le départage de ces derniers entre les services «polyvalents» et «spécialisés»; les bénéfices «personnels», «exclusifs», «internalisés» ou «privés» et les bénéfices «collectifs», «communautaires», «externalisés» ou «publics»; les services «privés», les services «publics», les services «quasi-privés», «quasi-publics» ou «mixtes» et les services «méritoires» ou «tutélaires».

(97) R.W. Vickerman, The Economics of Leisure and Recreation, London, The Macmillan Press, 1975, pp. 40-41.

(98) Jean-Guy Lachance, «Tarification...», loc.cit., p. 255.

(99) Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, New-York, McGraw Hill, 1980, p. 212.

D'autre part, plusieurs auteurs ne semblent pas apporter de distinctions entre les différents types de services offerts par le service municipal de loisir lorsqu'ils traitent du départage des responsabilités financières en matière de loisir. Ils semblent souvent se référer à un seul des types de services possibles en loisir: les programmes d'activités de loisir.

Compte tenu de ces faits, la municipalité ne peut échapper à la nécessité de faire des choix. En effet, elle doit déterminer les facteurs qu'elle juge important à considérer pour assurer l'accessibilité à tous sans discrimination. A partir de ces facteurs, des critères seront établis et définis pour l'évaluation des services de loisir et le départage entre les services qui relèvent de la responsabilité financière de la municipalité et ceux pour qui alors, il est légitime de tarifer.

5.0 LES NOTIONS D'ACCESSIBILITE ET D'EQUITE EN LOISIR

La littérature apporte peu d'informations sur le concept «d'accessibilité pour tous» en loisir ou sur celui de «l'équité». L'absence de théorie et de position formelles sur ce que doit être le loisir accessible à tous, selon l'idée d'une justice sociale distributive, révèle à quel point l'accessibilité et l'équité sont, en fait, des notions sur lesquelles il peut y avoir plus d'une orientation. En premier lieu, dans cette partie, nous tentons de préciser les concepts d'accessibilité et d'équité en loisir municipal. Ensuite, nous présentons les différentes positions des auteurs sur ces notions parce que soulevées par la tarification. Enfin, nous examinons les résultats de recherches portant sur les élasticités-prix de la demande en loisir (influence des prix sur la consommation de services de loisir)

pour cerner davantage les considérations dont on doit tenir compte lors de l'élaboration d'une politique de tarification en loisir.

5.1 Les concepts

La recherche d'une plus grande accessibilité aux loisirs pour l'ensemble des citoyens est un objectif fondamental de toute organisation publique de loisir. Dans ce sens, «l'accessibilité» est un concept de base car, théoriquement, un service de loisir offert par une ville doit être accessible pour tous et chacun des citoyens. Comme le souligne Gagnon (100), l'idée d'une justice sociale redistributive, permettant à la population d'avoir accès aux mêmes biens et services de loisir, oblige la municipalité à tenir compte de sa capacité de payer et de celle des usagers. Mais, en même temps, ce principe oblige la ville à égaliser les chances d'accès de tous les segments de la population aux services de loisir par une distribution des ressources qui soit juste et qui représente leurs aspirations et leurs besoins réels.

Si une ville rend inaccessible, par des mesures de tarification, une partie ou un ensemble de services de loisir à la clientèle, elle réduit alors non seulement l'accessibilité mais elle peut aussi causer une profonde injustice en lésant dans ses droits l'individu ne pouvant payer le prix demandé et supportant déjà une partie du coût de l'équipement de loisir par sa contribution à la taxe foncière. D'un autre côté, il apparaît tout aussi inéquitable que la municipalité ne cherche pas, s'il y a

(100) Pierre Gagnon, La tarification en loisir au niveau municipal, Document de travail en vue des débats de l'atelier municipal sur la tarification en loisir, Séminaire patronné par l'A.Q.T.L., Saint-Hyacinthe, mars 1980, p. 4.

lieu, à faire disparaître, par des mesures de tarification, les écarts injustifiés qui ont fait de certains amateurs de telle ou telle discipline des biens nantis qui viennent, souvent à leur insu, discrètement chercher une part trop grande de la taxation générale. Dans ces cas, le principe d'accessibilité à tous est mis en cause, l'idée d'une justice distributive aussi et, conséquemment, le caractère public des services de loisir au niveau municipal est remis en question.

Les recherches et les documents qui ont traité de l'accessibilité et de l'équité, parce que soulevées par la tarification en loisir, portant principalement sur l'accessibilité au loisir pour les gens défavorisés économiquement et les élasticités-prix de la demande en loisir.

5.2 La tarification vs la taxe générale

On mentionne fréquemment dans la littérature que la tarification est une mesure discriminatoire et régressive parce qu'elle restreint l'accessibilité uniquement à ceux qui peuvent en assumer le coût, et qu'elle risque ainsi d'exclure des loisirs publics les gens économiquement faibles, n'ayant pas la capacité de payer le tarif exigé. Cela entraîne tout un débat sur la régressivité de la taxe foncière et de la tarification et sur l'évaluation de ces mesures en termes d'équité. Ainsi, Mushkin et Vehorn (101) soutiennent que ce sont les contribuables à revenus moyens, plutôt que ceux à revenus faibles, qui font davantage usage des loisirs. Compte tenu de ce

(101) Selma J. Mushkin, Charles L. Vehorn, «User Fees...», loc.cit., pp. 230-231.

fait, Lachance (102) mentionne que le financement de ces activités de loisir par les revenus généraux revient à redistribuer les revenus en faveur des classes favorisées qui ont la capacité de payer, au détriment des citoyens les plus pauvres. Dans ce sens, comme le soulignent Howard et Crompton (103), supporter le loisir pour tous par les fonds publics, c'est-à-dire par la taxe foncière, est une pauvre façon d'aider le pauvre.

Par ailleurs, d'aucuns suggèrent que, même si les contribuables à faibles revenus constituaient les plus grands usagers des services de loisir, il ne faudrait pas voir en cela une raison de ne pas tarifier. Tout d'abord, parce que, comme le mentionne Mushkin et Vehorn (104), la tarification est une mesure de financement plus progressive que la taxe foncière, puisqu'elle laisse le libre choix aux familles économiquement défavorisées d'avoir ou non accès au service pour lequel un tarif est exigé. Ensuite, comme le souligne Howard et Crompton (105), les services de loisir supportés par les taxes générales ne sont pas gratuits, ils représentent une subvention des non-utilisateurs des services de loisir aux utilisateurs. Enfin, Lachance (106) indique que la municipalité n'a pas pour fonction d'assurer des politiques de redistribution en faveur des moins bien nantis.

Cependant, malgré les considérations théoriques précédentes, certaines

(102) Jean-Guy Lachance, «Tarification...», loc.cit., p. 258.

(103) Dennis R. Howard, John L. Crompton, Financing..., op. cit., p. 417.

(104) Selma J. Mushkin, Charles L. Vehorn, «User Fees...», loc.cit., pp. 230-231.

(105) Dennis R. Howard, John L. Crompton, Financing..., op. cit., p. 416.

(106) Jean-Guy Lachance, «La tarification...», loc.cit., p. 258.

municipalités peuvent juger qu'une certaine redistribution de revenus est souhaitable. Ainsi, les résultats d'une enquête réalisée par D'Amours (107) montrent que près de 73% des responsables de loisir interrogés s'accordent à dire qu'un système de tarification doit tenir compte des clientèles moins fortunées. En fait, il n'y a guère de monopole d'idées en ce qui a trait à la juste répartition des ressources et des coûts en loisir.

5.3 Illustration de facteurs d'influence sur l'accessibilité

Aucune recherche n'a traité, comme tel, des facteurs à considérer pour l'élaboration d'une politique de tarification en fonction de l'accessibilité. Cependant, les résultats de recherches sur les élasticités-prix de la demande pour les services de loisirs montrent l'existence de facteurs ou de variables pouvant être retenus pour l'établissement de critères permettant de distinguer les responsabilités de la ville par rapport aux divers services de loisir qu'elle offre.

Moss (108) cite une étude effectuée par Arthur D. Little en 1967 sur les tarifs et les permis d'utilisation pour un parc national. Les résultats de cette étude montrent que lorsque les tarifs d'utilisation pour un parc éloigné d'une zone urbaine s'élèvent entre 1\$ et 5\$, il n'y a pas de diminution significative de la demande. Dans le cadre d'une étude traitant de l'impact de la tarification sur la participation, Manning et Baker (109)

(107) Max D'Amours, Politiques financières..., op. cit., p. 13.

(108) Philip I. Moss, «Pricing...», loc.cit., pp. 344-345.

(109) Robert E. Manning, Sidney C. Baker, «Discrimination Through User Fees: Fact or Fiction?», Parks & Recreation, (september 1981), pp. 73-74.

ont mesuré le niveau de participation au parc Oakledge au Vermont pendant deux années. En 1979, aucun tarif n'était imposé et en 1980 on introduisait la tarification aux utilisateurs. D'après les résultats de cette étude, un tarif d'admission raisonnable a un effet minime sur le taux de participation. Howard et Crompton (110), rappellent une étude complétée en 1976 par le «Heritage Conservation and Recreation Service» qui conclut que l'introduction de tarifs ou l'augmentation de charges existantes n'a pas d'effets négatifs sur l'affluence des visiteurs. D'après ces données, il semble que l'élasticité-prix de la demande de services de loisir est nulle, c'est-à-dire que la participation ne varie pas en raison du prix à défrayer. Cependant, Howard et Crompton (111) expliquent cette stabilité de la demande pour les parcs par le fait que fréquemment, les tarifs d'admission imposés représentent un très petit pourcentage des coûts totaux entraînés par les utilisateurs des parcs.

D'autres recherches ont traité de l'impact de la tarification sur le niveau d'utilisation d'équipements de loisir urbains. Moss (112) cite une étude effectuée à Oakland en Californie concernant deux piscines publiques, pour lesquelles on est passé d'un prix d'admission, en 1967, à la gratuité, en 1968. L'une des piscines était localisée à «Fremery», un quartier composé majoritairement de gens économiquement faibles, l'autre était

(110) Dennis R. Howard, John L. Crompton, Financing..., loc.cit., p. 439.

(111) Ibid., p. 440.

(112) Philip I. Moss, «Pricing...», loc.cit., p. 345.

situé à «Castlemont», un quartier constitué de moitié par des gens de classe moyenne, l'autre par des gens économiquement faibles. Les résultats de cette recherche révélèrent que la participation augmenta de 29% à la piscine de «Castlemont» et de 70% à celle de «Fremery». Cette expérience tend à montrer qu'il existe une forte élasticité-prix pour ce type d'équipement, mais les écarts observés dans la participation peuvent être dûs également, comme le souligne Moss (113), à la forte élasticité-prix et revenu des usagers économiquement faibles ou encore à un changement dans les besoins et les valeurs de cette partie de la population causé par la présence d'une forme relativement peu connue de loisir.

D'autre part, Howard et Crompton (114), soulignent que, pour des installations urbaines tel un centre récréatif, une légère augmentation des tarifs peut entraîner une diminution importante de la participation. Il semble que ce comportement négatif de la demande est d'autant plus probable lorsque: a) le tarif imposé représente une grande partie des coûts encourus par l'offre d'un service; b) il existe des activités similaires pouvant servir de substitut à celles tarifées; c) la clientèle d'un service de loisir donné est formée principalement d'enfants ou de groupes défavorisés tels que les handicapés, les personnes âgées ou les gens défavorisés économiquement.

Ainsi, Howard et Crompton (115), rappellent l'expérience de la ville

(113) Ibid., p. 345.

(114) Dennis R. Howard, John L. Crompton, Financing..., op. cit., p. 440.

(115) Ibid., p. 441.

de Newark en Californie qui, suite à la proposition numéro 13⁹, a élevé les tarifs des programmes de loisir qu'elle offrait dans des proportions variant entre 25% et 125%. Il en résulta une forte augmentation des revenus d'environ 90%, mais également, une baisse de la participation de 35%. Ces résultats montrent que la demande peut être sensible au prix réclamé pour l'usage d'un service en loisir; cependant, cela ne signifie pas que le consommateur n'ira pas jouir d'une autre possibilité de loisir différente, il fera un choix et la tarification le force en quelque sorte à choisir entre les occasions de loisir possibles.

De même, Moss (116) confirme l'existence d'une forte élasticité-prix pour certaines installations en loisir urbain, surtout dans les cas où ces dernières sont utilisées par une clientèle composée majoritairement de personnes défavorisées. Ces données montrent l'importance de tenir compte de la capacité de payer des gens auxquels s'adressent les services et les programmes d'activités de loisir dans l'élaboration d'une politique de tarification. A ce sujet, Moss (117) mentionne que l'estimation de cette capacité de payer des utilisateurs doit tenir compte du montant total qu'un participant doit déboursier pour pratiquer une activité. Ce montant comprend les coûts encourus pour le transport jusqu'au lieu où se déroule l'activité et le temps écoulé pour s'y rendre, l'équipement nécessaire à la pratique de l'activité et enfin, la valeur que l'utilisateur attribue

9. La proposition numéro 13 fut adoptée suite à un référendum en juin 1978. La Loi qui en découle réduit les taxes foncières de près de 60% et s'applique à tout l'Etat de la Californie.

(116) Philip I. Moss, «Pricing...», loc.cit., p. 345.

(117) Ibid., p. 344.

au fait de jouir d'une facilité ou d'un service de loisir. Une ville doit donc rechercher un certain équilibre entre ces facteurs et le tarif à imposer pour qu'il n'y ait pas d'effet négatif sur la demande, sur l'accessibilité.

Par ailleurs, une municipalité doit également tenir compte, pour l'élaboration d'une politique de tarification en loisir, de l'existence de niveaux d'accessibilité qui peuvent varier selon: a) le type de clientèle; b) l'éloignement physique du lieu où se situe la facilité où se déroule l'activité; c) la nature de l'équipement; d) la densité de la clientèle; e) le niveau d'apprentissage ou d'habileté des participants; f) les coûts encourus par l'offre des services ou des programmes d'activités de loisir; g) l'encadrement nécessaire; h) les horaires d'utilisation; i) l'existence de services de loisirs similaires offerts par les organismes privés; j) les aspirations ou les besoins réels de tous les segments de la population. Autant de facteurs ou de variables qui sont interreliés et sur lesquels chaque municipalité doit effectuer des choix, prendre une décision, afin de définir l'orientation formelle de la tarification en loisir.

6.0 LA FORMULATION D'UNE POLITIQUE DE TARIFICATION EN LOISIR

Un auteur américain, Verhoven (118) a recensé toutes les études et les enquêtes pertinentes au problème de la tarification des services récréatifs

(118) Peter J. Verhoven, An Evaluation of Policy-Related in the Field Municipal Recreation and Parks, Arlington, VA: National Recreation and Park Association, vol. III (Bibliography), janvier 1975, pp. 5-10.

et des parcs municipaux parues jusqu'en 1975. Selon cet auteur (119), plus de la moitié de ces analyses ont porté sur les pratiques de tarification en loisir, c'est-à-dire sur les genres d'activités touchées par la tarification, le niveau d'utilisation de ce mode de financement et les revenus produits par cette source de financement. Toujours d'après Verhoven (120), peu d'études ont examiné la tarification sous les plans de son impact sur la participation¹⁰, de la formulation d'une politique et des procédures de collecte des tarifs. Au Québec, les études sur la tarification municipale en loisir n'ont été menées qu'à partir de 1979¹¹. Elles ont porté sur les pratiques de tarification des loisirs municipaux et sur les conséquences associées à ces pratiques.

Par ailleurs, plusieurs articles sont couramment écrits concernant la tarification en loisir municipal. Plusieurs auteurs traitent fréquemment de ce qu'une politique de tarification en loisir devrait contenir¹².

10. Il faut noter que nous avons utilisé les résultats de plusieurs études portant sur ce problème dans les parties précédentes de ce chapitre. A titre d'exemple, mentionnons l'étude menée par Manning et Baker traitant de l'impact de la tarification sur la participation.

11. Un exemple de ce type de recherche est l'étude effectuée auprès de 12 municipalités par Pierre Gagnon sur la tarification municipale des loisirs dont les résultats furent dévoilés lors d'un séminaire tenue par l'A.Q.T.L. en avril 1980.

12. Un exemple d'un de ses articles est le suivant: John L. Crompton, «How to Find the Price That's Right», Parks & Recreation, vol. 16, no 3, (mars 1981), pp. 32-39.

(119) Idem, vol. I (Executive Summary), janvier 1975, pp. 38-39.

(120) Idem, vol. II (State-Of-The-Art Synthesis), janvier 1975, pp. 18, 21-23.

Cependant, il apparaît qu'aucune étude n'a examiné le contenu des politiques formelles de tarification en loisir municipal tel que nous nous proposons de le faire dans cette étude. D'autre part, dans la majorité des études, on a employé le questionnaire ou les techniques d'entrevue comme instrument de mesure. A titre d'exemple, dans les différentes études analysées par Verhoven (121), on utilise fréquemment ces instruments d'analyse. Ainsi, aucune étude n'a utilisé, à notre connaissance, l'analyse de contenu comme technique d'analyse; ce que le devis de cette recherche a prévu de faire.

Il n'existe pas, dans la littérature, un modèle théorique d'une politique de tarification en loisir. Toutefois, on retrouve un modèle descriptif proposé par Kirsch (122) pour développer une politique de tarification en loisir. Ce modèle décrit une démarche rationnelle qui traite des différents aspects soulevés par la tarification et pour lesquels des décisions doivent être prises. Il constitue en quelque sorte un cadre général pour aider les organismes publics de loisir dans la confection d'une politique de tarification. Bien que notre étude s'attarde à l'analyse des politiques écrites de tarification des loisirs municipaux, nous présentons les grandes lignes du processus proposé par Kirsch (123). Aussi, soulignons que certains des éléments du modèle seront utilisés dans notre cadre d'interprétation à titre de support à notre méthodologie. On retrouvera ces détails explicatifs au chapitre 5 sur les résultats.

(121) Idem, pp. 10-21.

(122) Sondra Kirsch, Public Policy Model for Charges and Fees, National Recreation and Park Association, North Carolina State University, 1979.

(123) Ibid.

Ce processus développé par Kirsch (124) comprend les sept étapes principales suivantes:

1. Position de principe («Statement of need»)
2. Classification des programmes et des services («Program/Service Categories»)
3. Les coûts financés par la tarification («Pricing Alternatives»)
4. Evaluation des catégories de programme par rapport aux alternatives de financement («Evaluation by Categories and Alternatives»)
5. Décisions sur les modes de financement des diverses catégories de services («Decision on Alternatives by Categories»)
6. Facteurs d'implantation («Implementation Factors»)
7. Réévaluation («Reevaluation»)

A la première étape du processus, l'organisme doit exposer sa philosophie sur la tarification en loisir par rapport aux fondements de son intervention en matière de loisir. Dans cette même étape, il doit aussi examiner les différentes sources de revenus possibles pour le financement des services de loisir et préciser les justifications qui l'ont conduit à considérer la tarification comme mode de financement (coupures budgétaires, ressources financières inadéquates pour satisfaire la demande, etc..) (125).

(124) Ibid., p. 13.

(125) Ibid., pp. 11-15.

A la deuxième étape, il s'agit dans un premier temps de classifier tous les programmes d'activités et les services de loisir sous des catégories permettant de déterminer les prix à imposer à leurs usagers (126). Par exemple, on peut classifier les services selon qu'ils sont jugés essentiels ou non, d'après les clientèles visées ou encore, selon la nature de ces services ou activités. Ensuite, l'organisme identifie les cas où les mesures de tarification particulières seront appliquées (127). Est-ce que les non résidents paieront les mêmes tarifs que les résidents? Est-ce que la tarification tiendra compte des gens moins fortunés? Est-ce que les prix seront compétitifs comparativement à ceux demandés pour les mêmes activités par des entreprises commerciales? Voilà le genre de questions auquel les services récréatifs des municipalités doivent se soumettre à cette étape.

Au cours de la troisième étape, l'organisme définit les diverses catégories de coûts appelées à être financées par les tarifs imposés aux utilisateurs. Il peut s'agir des coûts en personnel d'enseignement, des coûts d'entretien des équipements ou encore de tous les coûts encourus pour l'offre d'une activité auxquels s'ajoute un coût supplémentaire pour l'amélioration du niveau de service (128).

Selon le processus élaboré par Kirsch (129), l'organisme doit développer, à la quatrième étape, une série de critères permettant d'évaluer

(126) Ibid., pp. 16-17.

(127) Ibid., pp. 17-18.

(128) Ibid., pp. 19-21.

(129) Ibid., pp. 20-21.

l'impact possible des tarifs sur les plans de: a) l'équité; b) l'efficacité; c) la qualité de l'expérience récréative de l'utilisateur; d) les revenus potentiels que rapporteront les tarifs. Dans la cinquième étape, l'organisme prend les décisions, à savoir les prix à imposer pour chacun des services et ce, compte tenu des critères qu'il a déterminé à l'étape précédente.

A la sixième étape, il s'agit pour l'organisme de développer des stratégies d'implantation des politiques de tarification (130). Ces stratégies peuvent prendre la forme de campagnes d'information auprès de la population à propos des politiques de tarification adoptées ou encore de l'établissement de procédures administratives et de règles aidant à l'actualisation des politiques de tarification. Enfin, la dernière étape consiste à réévaluer les politiques de tarification mises en vigueur. Ainsi, selon Kirsch (131) il est impératif d'assurer l'évaluation des politiques pendant toute la période où elles sont en application afin de mesurer si les objectifs sont atteints et apporter les correctifs nécessaires dans le cas contraire.

Dans cette partie, nous avons brièvement dressé le tableau de l'état de la recherche portant sur le contenu des politiques de tarification. Il apparaît qu'aucune étude n'a porté sur le contenu des politiques formelles de tarification en loisir municipal. Ensuite, nous avons présenté

(130) Ibid., p. 22

(131) Idem.

une synthèse du processus d'élaboration d'une politique de tarification proposé par Kirsch dont nous utiliserons certains des éléments comme support à notre méthodologie. La présentation qui précède complète le tour d'horizon que nous nous proposons de faire sur la problématique en loisir municipal. Dans les chapitres suivants, on retrouve la stratégie de recherche utilisée de même que les résultats et leur interprétation.

CHAPITRE 4

METHODOLOGIE

1. Cadre d'analyse

Cette recherche a pour objectifs de décrire et d'interpréter le contenu des politiques formelles de tarification en vigueur dans les services municipaux de loisir. Pour situer plus spécifiquement le cadre général de cette étude, il nous faut, tout d'abord, apporter une distinction entre une politique formelle et une politique informelle. Dans le premier cas, la politique est exprimée dans un document écrit émanant des autorités responsables et qui peut prendre la forme de règlements, de résolutions ou de directives administratives. La politique informelle, pour sa part, consiste en un ensemble de traditions et de coutumes qui font l'objet d'une application courante dans une organisation.

Il existe aussi une différence entre une politique et le contenu d'une politique. Une politique réfère à un ensemble cohérent de conceptions, d'intentions, d'opinions et d'indications destinées à formuler un point de vue général, fixer de grandes orientations et servir de directives ou de références sur un ou plusieurs objets. Elle comprend des éléments qui sont interdépendants, interagissants et qui forment une unité d'ensemble pour l'accomplissement d'une fin spécifique. En ce sens, le contenu d'une politique s'illustre par l'objet particulier ou la série d'objets que la politique affecte, les lignes de conduite choisies sur ces objets, les principes qui guident les décisions prises, les procédures et les règles qui encadrent les actions découlant des orientations déterminées. Enfin, dans le cadre de cette recherche, le terme «tarification» correspond à une forme de taxation et réfère à un système de coûts ou de charges fixés par une administration publique pour chaque unité de

biens ou de services pour lesquels l'utilisateur est requis de payer s'il veut en bénéficier.

Nous savons que la tarification, comme forme de taxation, s'insère dans une politique globale de financement où l'on retrouve les choix sur les sources de revenus les plus appropriés pour financer les biens et les services offerts à la population en matière de loisir. L'utilisation de la tarification, en tant que mode de financement d'un service de loisir, n'exclut pas celle d'autres formes de financement pour ce même service. Par exemple, une ville, par l'intermédiaire des revenus lui provenant de la taxe foncière, peut financer une partie des coûts engendrés par un service de loisir et facturer les coûts résiduels aux usagers de ce service. Dans cette perspective, la tarification est contigüe aux autres orientations adoptées par les villes en matière de financement des loisirs municipaux. Il est donc important, pour atteindre une meilleure compréhension de la question tarifaire, de connaître ce que les villes assument financièrement pour assurer des services de loisir sur leur territoire.

L'analyse du contenu des politiques formelles de tarification des loisirs municipaux a été engagée et terminée dans les limites de ce cadre de travail. Plus précisément, la discussion et l'exposé des résultats toucheront le contenu des politiques explicites sur la tarification des loisirs en vigueur dans les villes du Québec sous les dimensions suivantes:

1. les éléments constitutifs des politiques de tarification adoptées par les municipalités du Québec;
2. le relevé des orientations prises par les villes en matière de financement, pour la dispensation de services en loisir sur leur territoire;

3. l'identification des facteurs pour lesquels les politiques de financement varient de la gratuité à une tarification quelconque dans divers types de services offerts en loisir.

2. Population

Compte tenu du sujet de notre étude, en plus de considérations techniques de construction d'échantillons, l'un de nos principaux critères de sélection de la population à étudier était l'existence dans une municipalité d'une politique écrite qui touchait la tarification des services de loisir. En raison de ce critère, la méthode de l'échantillonnage au hasard s'est avérée inadéquate pour obtenir les informations recherchées.

Puisqu'aucune autre étude n'avait été entreprise sur ce sujet, nous avons utilisé les données d'une enquête sur la tarification des loisirs municipaux, dirigée par D'Amours en avril 1981. Parmi les résultats de ce sondage mené auprès d'un échantillon représentatif des villes de 3,000 habitants et plus¹, on relève que près de 70% des villes de 5,000 habitants et plus ont déclaré détenir une politique de tarification propre à leur service de loisir. Nous avons reproduit en annexe A, l'extrait du questionnaire qui portait sur cet aspect.

Grâce à l'obligeance de M. D'Amours nous avons pu avoir accès aux données originales de l'enquête. Après vérifications, nous avons retenu

1. Initialement, cette enquête avait prévu un sondage auprès d'un échantillon représentatif de villes de 3,000 habitants et plus, la ville de Montréal étant retranchée du traitement. Compte tenu du fait que les villes de 5,000 habitants et moins ont procuré des informations trop parcellaires pour être incorporées aux données d'ensemble, D'Amours les a exclues du traitement des données.

les municipalités qui avaient déclaré posséder une politique explicite concernant la tarification en loisir. Le nombre total des villes était de 65 (sur un total de 89 répondants pour l'ensemble de l'enquête).

Rappelons que l'un des critères de sélection des villes dans l'enquête de D'Amours était l'existence d'un service de loisir municipal. Le nombre total des villes répondant à ce critère était de 154 et furent classifiées selon les sept catégories suivantes:

1. 100,000 habitants à 499,999 habitants
2. 40,000 habitants à 99,999 habitants
3. 30,000 habitants à 39,999 habitants
4. 20,000 habitants à 29,999 habitants
5. 10,000 habitants à 19,999 habitants
6. 7,500 habitants à 9,999 habitants
7. 5,000 habitants à 7,499 habitants

Parmi elles, 103 furent sélectionnées selon une technique de choix systématique afin de couvrir tout le territoire québécois selon le découpage des Conseils régionaux de loisir² et leurs zones respectives. L'objectif de l'enquête était d'optimiser la représentativité de l'échantillon et, pour ce faire, au moins une ville de chaque catégorie fut sélectionnée dans chaque zone lorsque la chose s'avéra possible.

Dans notre étude, nous n'avons pas retenu les catégories de villes considérées par D'Amours. Suite à l'application des tests de Khi carré

2. A noter que D'Amours a utilisé:
Haut-Commissariat à la jeunesse, aux loisirs et aux sports, Répertoire des municipalités du Québec répartie selon les Conseils régionaux de loisir, 1979.

pour vérifier le lien entre l'importance numérique en terme de population d'une ville et le fait qu'une ville possède ou non une politique de tarification propre aux services de loisir, les résultats obtenus, que nous avons joints en annexe B, semblent prouver qu'il n'y a pas de lien entre ces deux variables. Ainsi, le fait de ne pas considérer les strates de population des villes dans notre analyse n'engendre aucun biais à nos résultats.

Tel que mentionné précédemment, un total de 65 municipalités ont été retenues comme éligibles dans notre étude. De ce nombre, 50 villes ont pu être identifiées nominalement. La raison de cette différence est que nous avons été dans l'impossibilité de retracer le nom des villes correspondant aux codes attribués à 15 questionnaires. Les seules informations que nous avons pu recueillir sur ces 15 municipalités ont trait à leur population et, compte tenu de ce que nous avons souligné dans le paragraphe précédent, cette variable ne semble pas avoir de lien avec le fait qu'une ville possède ou non une politique formelle sur la tarification en loisir.

Par ailleurs, aucune indication sur la région d'origine des villes non identifiées n'a pu être relevée, ce qui peut amener une sous-représentation des villes dans certaines régions et, conséquemment, produire une distorsion dans nos résultats. Cependant, le calcul de l'erreur maximum probable, incluse en annexe C, nous donne un résultat de 5,8%, ce qui situe le niveau de confiance des données recueillies auprès des 50 villes comme représentatives des 65 à 94,2%. Ainsi, les données recueillies auprès de 50 villes demeurent significatives de l'ensemble des villes qui ont déclaré détenir une politique de tarification spécifique aux loisirs.

3. Instrument d'analyse

Initialement, nous avons prévu deux procédures principales dans notre méthode générale: l'analyse du contenu des politiques et un court questionnaire. Ce dernier avait pour objectifs d'obtenir des renseignements supplémentaires sur les politiques de tarification fournies par les villes et de mieux connaître l'évolution d'une ligne de conduite formelle en matière de tarification des loisirs dans ces villes. Plus précisément, nous cherchions à connaître les informations suivantes:

1. l'année de mise en application de la politique de tarification envoyée;
2. son statut de reconnaissance par le conseil de ville;
3. si son utilisation était effective ou non;
4. si elle avait été soumise à un processus de réévaluation;
5. l'année de mise en vigueur d'une première politique écrite de tarification en loisir.

4. Collecte des données

Nous avons invité les 50 villes à nous faire parvenir les documents concernant leur politique de tarification propre aux loisirs municipaux. Les étapes effectuées pour recueillir ces documents furent les suivantes:

- début novembre 1981 : envoi postal d'une lettre explicative des objectifs de la recherche qui fait appel à la collaboration des services municipaux de loisir, accompagnée d'une lettre de recommandation de M. D'Amours et du questionnaire (les questionnaires sont numérotés). Une copie de ces textes est jointe en annexe D.

- fin novembre 1981 : 16 services de loisir nous ont répondu.
- début décembre 1981 : lettre de rappel auprès des services municipaux de loisir et envoi d'une seconde copie du questionnaire (numérotée). Une copie de la lettre est incluse en annexe D.
- mi-décembre 1981 : 31 services de loisir nous ont répondu, 2e rappel. Un rappel téléphonique a été effectué auprès des non répondants pour les inciter à nous faire parvenir les documents demandés et/ou connaître la raison de leur non-réponse. Ces appels téléphoniques furent effectués à des périodes différentes de la semaine et de la journée.
- début janvier 1982 : 25 services de loisir se sont ajoutés; pour un total de 41.
- mi-janvier 1982 : Un 3e rappel est effectué selon la même procédure utilisée en mi-décembre.
- fin janvier 1982 : 45 services de loisir nous ont répondu.
- mi-février 1982 : Un 4e rappel est fait selon la même procédure qu'en mi-décembre.
- fin février 1982 : Nombre définitif d'informations recueillies: 50 villes.

Les 50 villes du Québec qui ont accepté de participer à l'étude l'ont fait en ayant l'assurance de la plus stricte confidentialité. C'est pourquoi ces municipalités ne sont jamais identifiées nominalement tout au long du rapport, seule la liste des municipalités sélectionnées apparaît en annexe E.

5. Taux de réponses

En ce qui a trait aux questionnaires, 32 des 50 villes nous le retournèrent. Cependant, 17 de ces questionnaires nous ont procuré des informations trop parcellaires pour être retenues, et ce, pour les raisons suivantes:

1. 10 questionnaires non accompagnées d'une politique;
2. 6 questionnaires incomplets;
3. 1 questionnaire non complété.

Au total, 15 questionnaires procurent des données traitables, soit 30% de l'ensemble des questionnaires envoyés aux 50 municipalités. Même en ajoutant à ce nombre les 10 questionnaires non accompagnés d'une politique, le pourcentage de retour n'est pas suffisant pour que les données soient représentatives de l'ensemble des institutions municipales. Pour ces raisons, nous avons exclu du traitement des données les informations contenues dans les questionnaires.

Des 50 municipalités de 5,000 habitants et plus sélectionnées dans notre étude, aucune n'a tout à fait ignoré notre demande. Nous avons recueilli des informations auprès de 100% de l'échantillon. Cependant, toutes les informations n'étaient pas de nature à être traitées selon le devis de notre projet. Au plan des informations dites «traitables», c'est-à-dire des documents requis, 32 villes nous ont fourni un document de politiques qui a été soumis à l'analyse. Le pourcentage net de retour est de 64,0%.

Pour les 18 villes restantes, nous avons recueilli un certain nombre d'informations. En premier lieu, 12 responsables de loisir, soit 66,7% des non-répondants, nous ont déclaré ne pas détenir une politique écrite

de tarification en loisir. Ce fait est assez surprenant lorsque l'on considère que ces organisations municipales de loisir ont été clairement identifiées comme ayant déclaré lors de l'enquête, posséder une politique de tarification spécifique et explicite aux loisirs.

Ensuite, par téléphone, trois autres responsables en loisir nous ont affirmé que leur service municipal de loisir avait une politique de tarification qui lui était propre, dont une consistait en une série de résolutions. Ils devaient nous faire parvenir les documents dans les plus brefs délais. Nous n'avons jamais eu réception de ces documents. Deux autres porte-paroles de services municipaux de loisir nous ont déclaré qu'ils ne trouvaient pas pertinent de nous faire parvenir les documents demandés en raison de changements amorcés dans l'orientation de leur organisation et, conséquemment, de l'obligation de refondre leur politique de tarification. Enfin, le responsable d'un autre service de loisir nous a confirmé avoir fait l'envoi des documents sollicités. Malgré de nombreuses démarches auprès des divers services de l'Université, nous n'avons pu retracer cet envoi de documents.

6. Sélection des documents à analyser

Tel que rappelé, 32 villes nous ont fait parvenir un ou plusieurs documents, lesquels portaient partiellement ou entièrement sur la tarification d'un ou plusieurs services de loisir. Il n'y avait aucune homogénéité entre les documents fournis par les villes quant à leur nombre ou leur densité. Également, les politiques qui y étaient inscrites variaient d'une ville à l'autre pour des raisons d'année de mise en vigueur, d'objets de politique et de sources différentes. A titre d'illustration de l'hétérogénéité documentaire, voici la liste des différentes sources de politi-

que relevées:

- dépliant d'information sur les programmes d'activités de loisir;
- résolutions et règlements des conseils municipaux;
- guides d'intervention en loisir municipal;
- politiques d'assistance financière;
- étude, projet et rapport sur la tarification en loisir;
- résumé des politiques de tarification;
- liste de tarification;
- politiques de tarification ou d'accessibilité concernant un ou plusieurs services offerts par une ville en matière de loisir.

Aucun document ne fut exclu de l'analyse des données. Nous référant à notre requête auprès des responsables municipaux de loisir de nous faire parvenir leur politique formelle de tarification propre aux loisirs, nous en avons déduit que les documents recueillis correspondent aux politiques explicites sur la tarification en loisir en vigueur dans les villes du Québec.

7. Grille d'analyse

Rappelons que l'analyse s'attarde à cerner de plus près la question tarifaire au plan de la formulation des politiques, à décrire les orientations prises en matière de financement des loisirs et à examiner les facteurs pour lesquels ces orientations varient dans divers types de services en loisir. Pour ce faire, nous avons développé, par la technique d'analyse de contenu, une grille permettant de classifier et d'organiser les informations contenues dans les documents recueillis auprès des 50 villes.

Dans un premier temps, pour construire la grille d'analyse, nous avons effectué le relevé des traits marquants des informations contenues dans les politiques des villes. Ensuite, ces traits marquants ont été regroupés en des ensembles cohérents démontrant la diversité et les similitudes les plus probantes entre les éléments d'une politique. Cette description des éléments nous a conduite à reconnaître deux grands ensembles d'informations générales que nous classifions sous les titres de formulation d'une politique et de mécanismes d'implantation d'une politique.

On entend par formulation, l'ensemble des éléments explicites d'une politique destinée à servir de directives et de références en matière de tarification des services de loisir, c'est-à-dire des énoncés par lesquels une ville exprime ses conceptions en matière de tarification des loisirs et les orientations qu'elle entend suivre à ce sujet. Dans cette catégorie, nous retrouvons les éléments suivants:

1. Fondements: Énoncé reflétant l'ensemble théorique ou conceptuel des croyances, attitudes et traditions fondamentales de la municipalité et de la collectivité qu'elle dessert par rapport à la tarification des services de loisir.
2. Justifications: Énoncé par lequel le service municipal identifie et explique les raisons qui motivent ou nécessitent le recours à la tarification comme mode de financement des services de loisir.
3. Énoncés de principes: Énoncé indiquant l'orientation adoptée par une ville sur le financement d'un objet particulier ou d'une série d'objets en loisir. Par ces énoncés, la municipalité établit les limites de la politique et fixe les conditions pour lesquelles une tarification s'applique.

Les mécanismes d'implantation font référence à l'ensemble de l'instrumentation employée pour actualiser une politique. L'instrumentation est constituée d'éléments qui précisent le cadre d'action, indiquent une façon d'opérer, décrivent des méthodes utilisées et identifient les cotisations réelles demandées aux usagers des services publics de loisir.

Les éléments classés dans cette catégorie sont:

1. Règles: Ensemble des énoncés qui régissent la conduite et précisent les droits et les responsabilités de chacune des parties impliquées par l'utilisation d'un service de loisir.
2. Procédures: Guides et méthodes auxquels on réfère pour que des actes soient exécutés. Ils détaillent et précisent la manière dont certaines actions doivent être accomplies.
3. Modes de calcul: Réfèrent aux méthodes ou formules employées pour déterminer le montant du tarif à imposer aux usagers des services.
4. Tarifs: Réfèrent aux coûts fixés par la ville pour chaque unité de biens ou de services pour lesquels l'utilisateur est requis de payer s'il veut en bénéficier. Ils correspondent aux produits de la politique de tarification.

C'est à partir de cette grille que les résultats seront présentés et interprétés dans la première partie de l'analyse qui traite des éléments constituant des politiques de tarification adoptées par les municipalités du Québec.

Pour faciliter l'analyse des données, nous avons développé une typologie des services offerts pour des fins de loisir. Les services consti-

tuent l'ensemble des conditions et des occasions que le service municipal de loisirs offre pour répondre aux aspirations, aux intérêts et aux besoins des citoyens. Dans notre analyse, nous avons regroupé les services selon les six catégories suivantes:

1. les programmes de subventions;
2. les activités programmées;
3. le prêt ou la location des installations et/ou des espaces;
4. le prêt ou la location des équipements;
5. le prêt ou la location du matériel;
6. la gratuité ou la location des autres services.

Les programmes de subventions se rapportent aux sommes d'argent que la ville peut allouer à des individus ou à des organismes pour faciliter la réalisation de certaines activités de loisir. Dans cette catégorie, on distingue entre les subventions offertes dans le cadre d'activités régulières et celles qui concernent les activités spéciales. Ces dernières réfèrent aux activités tels les spectacles sportifs ou culturels qui entraînent des dépenses hors de l'ordinaire.

Les activités programmées réfèrent à l'ensemble des activités individuelles ou de groupes dont bénéficient les citoyens. Ces activités peuvent être organisées directement par la ville, par l'intermédiaire d'associations de loisir ou encore conjointement. Nous n'avons pas retenu le mode de production des activités comme une dimension de notre analyse, les documents recueillis nous ayant procuré des informations trop fragmentaires sur ce sujet.

Le terme «prêt» réfère à l'utilisation gratuite de service; c'est en quelque sorte une forme de support financier offert par une ville pour aider à la réalisation d'activités de loisir sur son territoire. Pour sa part, le terme «location» signifie que l'utilisateur doit défrayer un coût pour l'usage de services. Par ailleurs, concernant les installations et/ou les espaces, on peut également distinguer entre les prêts ou les locations effectués dans le cadre d'événements spéciaux et ceux faits lors de la programmation régulière du service municipal de loisir ou à l'extérieur de celle-ci.

Les installations³ sont constituées des infrastructures physiques intérieures dans lesquelles se déroulent les activités, alors que les espaces correspondent à celles situées à l'extérieur et sur lesquelles se tiennent les activités. A titre d'illustration, les gymnases, les arénas et les salles de spectacles sont considérés comme des installations et les parcs, les terrains de jeux ainsi que les patinoires extérieures constituent des espaces.

Les équipements réfèrent aux accessoires majeurs nécessaires à la tenue d'activités. Ils font partie d'une installation ou d'un espace et peuvent nécessiter un technicien pour leur utilisation. Dans cette catégorie, on retrouve, par exemple, les fours à céramique, les systèmes de son ou de minuterie et les casiers de rangement. Le matériel, pour sa part, correspond à l'ensemble des biens de toute nature employés pour

3. Le terme «installation» est dans le langage courant de l'organisation du loisir et même s'il semble être un anglicisme, il est utilisé pour une meilleure compréhension.

permettre la réalisation des activités. Il peut s'agir des raquettes, ballons, filets, terre à poterie ou aiguilles à tricoter essentiels pour assurer la pratique d'une activité.

Enfin, la catégorie «autres services» comprend les services offerts par la ville pour soutenir l'organisation ou la pratique d'activités de loisir par des individus ou des groupes de la collectivité. On y retrouve des services qui concernent les sept aspects suivants: technique; professionnel; secrétariat; information; inscription; affichage et transport.

1. Technique: peut inclure des guides d'organisation ou de recrutement du personnel bénévole, l'accès à une bibliothèque spécialisée et l'utilisation de circuits téléphoniques.
2. Professionnel: réfère à la possibilité pour les groupes d'avoir recours au personnel du service des loisirs comme personne-ressource pour mettre sur pied leur organisme de loisir entre autres.
3. Secrétariat: concerne la dactylographie ou l'impression de documents de même que le matériel de bureau.
4. Information: s'illustre par les bulletins d'information, les dépliants et les contacts avec la presse écrite et parlée qu'emploient les villes pour faire connaître leurs programmes de loisirs à la population.
5. Inscription: correspond à l'ensemble des mesures prises par la ville pour assurer l'inscription de la population aux activités de loisir.
6. Affichage: réfère aux moyens utilisés, tel que les panneaux, pour des fins de publicité.
7. Transport: mesures prises pour assurer le transport de personnes aux endroits où se déroulent des activités de loisir.

CHAPITRE 5

RESULTATS, ANALYSE ET INTERPRETATION

Introduction

Dans ce chapitre sur les résultats et leur interprétation, nous retrouvons deux parties principales. La première partie présente les résultats d'une analyse descriptive et typologique des éléments constitutants des politiques de tarification en vigueur dans les services municipaux de loisir. La seconde partie concerne l'analyse secondaire du contenu de certains éléments constitutants. Les résultats cernent de façon empirique les orientations prises en matière de tarification et de non tarification et aussi, les facteurs pour lesquels ces décisions varient de la gratuité à une tarification quelconque. Finalement, notons que tout au long de ce chapitre les résultats présentés dans les tableaux le sont sous forme de nombres ou de pourcentages. Ces derniers ont été arrondis après la deuxième décimale.

1.0 LES ELEMENTS CONSTITUANTS D'UNE POLITIQUE

1.1 Introduction et informations méthodologiques

Cette partie comporte huit sections. La première, porte sur la comparaison entre les «éléments constitutants» des politiques de tarification des villes, c'est-à-dire les catégories générales constituant la grille d'analyse, et un modèle théorique d'une politique de tarification. Ensuite, l'auteur présente les données sur l'importance empirique de chacune des catégories générales d'une politique dans les documents examinés.

Afin de connaître le contenu des politiques explicites sur la tarification en termes d'éléments constitutants, nous utilisons les définitions

opératoires des catégories d'éléments qui forment la grille d'analyse. On retrouve ces définitions à la page 97 dans le chapitre concernant la méthodologie. Enfin, l'analyse porte sur les éléments de contenu de chacune des catégories générales d'une politique. Pour certaines de ces catégories, il s'agit d'une liste d'énoncés résumant leur contenu. Pour d'autres catégories, il s'agit d'une typologie de leur contenu, en raison du nombre élevé d'éléments semblables.

Voici en résumé, la procédure utilisée pour effectuer le relevé et la classification des divers contenus propres à chacune des catégories générales d'une politique:

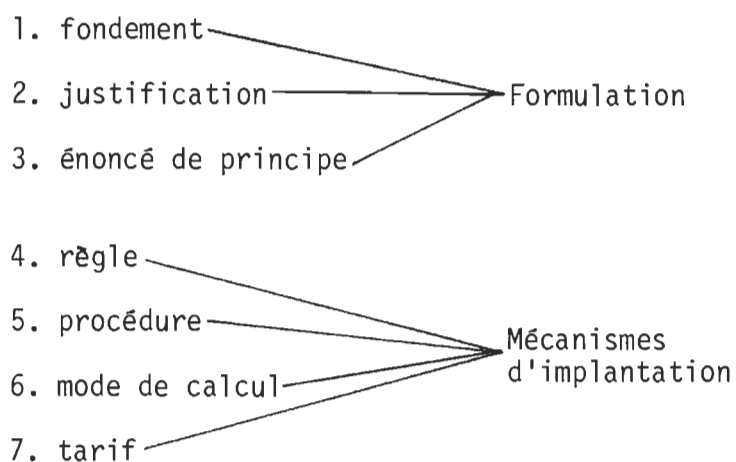
1. Identification et relevé des catégories générales d'une politique dans le ou les documents fournis par les villes.
2. Classification des éléments de contenu d'une catégorie générale d'une politique.
3. Indice d'importance mesuré pour chacun des types d'éléments de contenu d'une catégorie générale d'une politique. Pour ce faire, nous avons pris le nombre de villes dont les politiques renferment l'un des types d'éléments de contenu.

1.2 Grille d'analyse versus modèle théorique

A titre de support à notre méthodologie, cette section propose de confronter les éléments constitutants de notre grille d'analyse avec le modèle théorique d'une politique de tarification développé par Kirsch. Cette comparaison nous permettra d'observer à quel point les éléments constitutants des politiques des villes se rapprochent ou diffèrent, de

ce qu'il est souhaitable de voir apparaître.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la grille d'analyse a été développée à posteriori à partir d'informations recueillies dans les politiques de tarification des services municipaux de loisir. En ce sens, elle constitue un modèle réel d'une politique de tarification, c'est-à-dire qu'elle réfère à une typologie des éléments de contenu des politiques de tarification des loisirs en vigueur dans les villes du Québec. Rappelons brièvement que cette grille regroupe les éléments de contenu sous deux grands chapitres, soit la formulation et les mécanismes d'implantation qui comprennent les sept éléments suivants, dont les définitions sont indiquées au chapitre concernant la méthodologie.



Nous savons qu'il n'existe pas comme tel de modèle théorique d'une politique de tarification en loisir. Le modèle élaboré par Kirsch et présenté dans le chapitre de problématique de la tarification en loisir municipal, fournit un processus pour fins de développement d'une politique de tarification des loisirs offerts par un organisme public. Il a été confectionné à partir de concepts et de considérations théoriques mis en

ordre dans sept étapes principales. Pour certaines de ces étapes, on retrouve des indices importants sur les éléments désirables qu'une politique de tarification devrait préférablement contenir. Ces éléments sont les suivants:

1. Justifications («Needs Identification»):

L'organisme identifie et explique les facteurs qui l'ont conduit à considérer la tarification comme mode de financement.

2. Fondement («Statement of Philosophy»):

L'organisme expose sa philosophie sur la tarification par rapport aux fondements de son intervention en matière de loisir.

3. Autres alternatives à la tarification («Alternatives Other Than Fees and Charges»):

L'organisme identifie les autres sources de revenus qui interviendront dans le financement des services de loisir.

4. Guides pour imposer des tarifs («Guidelines for Assessing Fees»):

L'organisme identifie les services de base dont l'utilisation est gratuite et ceux pour lesquels un tarif est imposé; identification des cas pour lesquels s'applique une tarification spéciale.

5. Décisions sur les modes de financement des diverses catégories de services («Decision on Alternatives by Categories»):

L'organisme identifie les coûts qu'il supporte et ceux qui seront imposés selon les programmes d'activités et les services.

6. Facteurs d'implantation («Implementation Factors»):

L'organisme identifie les procédures et les règles ou tout autre moyen pouvant servir à l'actualisation de la politique.

Dans un premier temps, si l'on compare les éléments constitutifs désirables d'une politique de tarification aux contenus des politiques examinées, on observe certaines similitudes. Ainsi, les villes formulent des énoncés sur les fondements et les justifications à la tarification tel que le propose le modèle de Kirsch. Nous avons également relevé dans les documents, la présence de procédures et de règles qui correspondent, dans le modèle de Kirsch, aux facteurs d'implantation.

Au plan des divergences, les villes mentionnent dans leur politique les procédures de calcul utilisées pour fixer le montant d'un tarif. Aucun élément similaire n'apparaît dans le modèle proposé par Kirsch. Une autre distinction entre le modèle réel et le modèle théorique est la présence de tarifs dans ce premier. Ceci s'explique par le fait que le produit du modèle élaboré par Kirsch est une politique de tarification et que les tarifs pour leur part, représentent les résultantes d'une politique.

D'autre part, Kirsch dans son modèle, indique qu'il est souhaitable que des énoncés identifient formellement toutes les sources de revenus autres que la tarification. L'examen de la liste des diverses sources de revenus intervenant dans le financement des services de loisir est selon cet auteur, un pré-requis pour prendre une décision. Dans les documents examinés, on retrouve certains énoncés indiquant qu'il existe d'autres modes de financement en loisir. Cependant, cela n'apparaît pas aussi clair que le modèle de Kirsch le souhaiterait. D'ailleurs, une discussion des éléments de contenu de cette nature est présentée dans la deuxième partie d'analyse.

Enfin, d'autres ressemblances moins manifestes celles-là, existent entre une politique de tarification souhaitable et celles que nous avons observées. On ne retrouve pas, dans la grille d'analyse, des éléments constitutifs tout à fait similaires à ce que Kirsch indique comme étant des guides. Les éléments se rapprochant de ces composantes théoriques sont les énoncés de principe. Par ces derniers, une ville apporte des distinctions entre les clientèles, identifie les services pour lesquels un système de tarification s'applique, précise les coûts que recouvrent les frais imposés aux usagers et apporte des distinctions entre les clientèles. En fait, il faut référer au contenu des «énoncés de principe» pour faire un rapprochement entre les éléments idéaux du modèle de Kirsch et les éléments concrets des politiques de tarification relevées dans les expériences québécoises.

De façon générale, on peut observer qu'il y a peu de déviations, du moins factuellement, sur les éléments constitutifs des politiques de tarification en loisir des villes du Québec par rapport au modèle élaboré par Kirsch. Ces observations viennent supporter méthodologiquement la grille d'analyse développée dans le cadre de cette recherche.

1.3 Données générales

Le tableau 1 présente les résultats du relevé des catégories générales d'une politique dans les documents fournis par les 32 villes. L'indice d'importance a été mesuré pour chacune des catégories, indépendamment du nombre de fois qu'un document comportait une même catégorie ou plusieurs catégories différentes. Rappelons qu'il s'agissait ici de vérifier

Tableau 1

Indice d'importance des sept catégories d'éléments de contenu de politiques
exprimé par le nombre de villes qui en tiennent compte

FORMULATION			MECANISMES D'IMPLANTATION			
FONDEMENTS	JUSTIFICATIONS	ENONCES DE PRINCIPE	REGLES	PROCEDURES	MODE DE CALCUL	TARIFS
18,8%	37,5%	71,9%	40,6%	43,8%	18,8%	75,0%
(6)*	(12)	(23)	(13)	(14)	(6)	(24)

* les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre réel de villes où l'on retrouve des informations sur la catégorie d'éléments mentionnée.

la présence de chaque «élément constituant» à l'intérieur des documents recueillis et de mesurer leur importance en comptabilisant le nombre de villes correspondant.

Contrairement à la croyance populaire selon laquelle toutes les politiques de tarification sont semblables, on peut observer que des différences importantes existent en ce qui a trait aux éléments constitutifs des politiques analysées. La distribution du nombre de villes par catégorie générale d'une politique est éloquent à ce propos.

Au plan des énoncés explicites touchant la «formulation», on note souvent l'absence de certaines catégories d'éléments dans les documents examinés. Cela est particulièrement vrai à propos des positions exprimant la philosophie de la ville à l'égard de la tarification des services de loisir et des justifications qui légitiment l'utilisation de ce mode de financement. Ces constats suggèrent que plusieurs villes n'ont pas senti le besoin d'apporter de fondements explicites à l'application de leur système de tarifs.

Par contre, près de 72% des villes formulent des «énoncés de principes» dans leur politique. Ainsi, un fort contingent des organismes municipaux de loisir indiquent formellement dans leur politique les orientations qu'ils entendent suivre sur un ou plusieurs objets en matière de tarification.

On observe également, au niveau des mécanismes d'implantation, que les «modes de calcul» ne constituent pas des éléments courants des politiques analysées. Nous savons que le mode de calcul réfère à une façon

de calculer le montant des charges à imposer. En ce sens, cet élément s'apparente davantage à un processus dont le produit est le tarif qu'à un élément concret d'une politique. Compte tenu de ce rôle instrumental, il est raisonnable de penser que les «modes de calcul» s'inscrivent dans les pratiques courantes des services municipaux de loisir. Il apparaît que peu de villes semblent trouver important d'exprimer par écrit les méthodes ou les formules qu'elles emploient pour déterminer les frais que devront défrayer les usagers des services de loisir.

Par ailleurs, les résultats montrent que moins de la moitié des villes ont inscrit dans leurs politiques des «règles» et des «procédures». Là encore, on peut avancer l'hypothèse que ces éléments se retrouvent fréquemment sous forme de pratiques courantes non écrites des organisations municipales de loisir. Enfin, des listes de tarifs apparaissent dans près de trois quarts des politiques de tarification recueillies.

1.4 Fondements et Justifications

Cette partie concerne l'analyse de contenu des catégories «fondement» et «justification». C'est par ces énoncés qu'une ville exprime les principes généraux et l'argumentation pour ensuite déclarer son choix de s'engager dans un processus de tarification. Il est très difficile de faire la distinction très stricte entre ces deux catégories d'éléments, un même énoncé pouvant à la fois référer aux caractéristiques d'un fondement, et à celles d'une justification. Enfin, par leur formulation, certains énoncés ressemblent davantage à des objectifs généraux qu'à des justifications.

Compte tenu de ces difficultés, nous avons analysé et réduit le con-

tenu des éléments «fondement» et «justification» à une dizaine d'énoncés qui sont mutuellement exclusifs. Cette liste est présentée dans le tableau 2. Rappelons que seuls les énoncés se rapportant à la tarification ont été retenus pour fins d'analyse. Les données du tableau qui suit ont été relevées dans les documents de 14 villes, soit 43,8% de l'ensemble des villes concernées par cette étude, les autres ne fournissant pas de positions explicites sur ces éléments.

L'énoncé selon lequel «l'utilisateur d'un service doit être le premier à contribuer financièrement» a été le plus souvent relevé dans les documents examinés. Les formulations explicites se rapportant à cet énoncé sont les suivantes:

- les villes ont le pouvoir de permettre ou d'exiger que les usagers contribuent financièrement;
- les usagers doivent ou consentent généralement à défrayer un coût de participation;
- les villes trouvent acceptable que les usagers contribuent au paiement des coûts encourus.

Comme complément à ces énoncés, on retrouve quelquefois des allégations où est exprimée la philosophie du service municipal de loisir par rapport à la tarification. Entre autres, on retrouve des énoncés qui ont trait à la reconnaissance du droit discrétionnaire de tout citoyen d'investir ses revenus personnels pour des biens et des services qu'il préfère davantage. La mention que l'utilisateur retire des bénéfices personnels qu'il souhaite et conséquemment, qu'il doit en défrayer le coût, apparaît comme argument complémentaire à la déclaration précédente. On retrouve égale-

Tableau 2

Liste des énoncés concernant les «fondements» et les «justifications»*

No	ENONCES	FREQUENCE	
		n ¹	%
1.	L'utilisateur doit être le premier à contribuer financièrement pour ce genre de service.	9	64,3
2.	La tarification permet de maintenir ou d'ajouter des services.	6	42,9
3.	La tarification permet d'établir une répartition plus équitable des ressources financières disponibles entre la collectivité et les usagers.	4	28,6
4.	La tarification permet de mieux contrôler l'accès et l'utilisation des services de loisir (locaux, équipements, matériel et activités).	4	28,6
5.	La tarification permet de contrôler la croissance de la demande et les besoins d'utilisation.	2	14,3
6.	La tarification permet de recouvrer en tout ou en partie les dépenses occasionnées pour la mise sur pied des programmes d'activités.	2	14,3
7.	La tarification procure des ressources aux associations de loisir.	2	14,3
8.	La tarification assure la motivation et favorise l'implantation des citoyens dans l'organisation des activités de loisir.	2	14,3
9.	La tarification permet d'offrir des services de qualité en puisant au minimum dans les revenus de la taxation foncière.	1	7,1
10.	La tarification permet de diminuer le budget alloué à certains services dans un contexte général de restrictions budgétaires.	1	7,1
11.	Le rôle de la ville en est un de service et non de redistributeur de service.	1	7,1
12.	La tarification conscientise les utilisateurs sur les coûts encourus pour offrir le ou les service (s) qu'ils utilisent.	1	7,1
13.	La tarification garantit la stabilité des participants à l'activité.	1	7,1

* les données ont été recueillies dans les documents de 14 villes.

1. n: nombre de villes où l'on retrouve des informations se rapportant aux énoncés.

ment, le principe selon lequel «tout citoyen qui exige de la structure publique un service qui dépasse le service de base accessible à tous ses concitoyens, doit payer pour ce service». Enfin, à travers l'énoncé 10, on retrace l'expression du rôle fondamental de la ville en matière d'allocation des ressources.

Au plan économique, il est surprenant de ne pas retrouver un plus grand nombre d'énoncés qui concernent les problèmes de financement des administrations municipales. Le contexte financier actuel nous incitait à croire que cet argument serait fréquemment mentionné dans les documents. Seul l'énoncé 10 fait directement mention de cet aspect.

On note que plusieurs des énoncés se rapportent à l'efficacité administrative et financière. Certains réfèrent à l'apport concret et à l'équilibre budgétaire que les revenus générés par la tarification permettent de réaliser. D'autres, relatent l'amélioration que la tarification permet au niveau du contrôle de la demande et de l'utilisation des services de loisir. Également, on retrouve parmi les justifications, que la tarification aide à la prise en charge par les citoyens de l'organisation des activités de loisir.

De façon générale, les résultats montrent que les villes dans leur politique, appuient et justifient l'utilisation d'un système de charges sur des concepts d'efficacité financière et administrative. L'argument économique est rarement utilisé explicitement dans les documents examinés. Enfin, il semble qu'au niveau du contenu, les fondements et les justifications relevés dans les politiques des villes du Québec, s'apparentent à ce

que l'on retrouve dans la littérature sur ce sujet.

1.5 Énoncés de principes

Les données présentées dans le tableau 3, résultent de la classification des «énoncés de principes» selon le service qu'ils touchent. La typologie des services utilisée pour ces fins, correspond à celle que nous avons élaboré dans le chapitre de méthodologie. Rappelons que les «énoncés de principes» ont été l'objet d'une analyse de contenu de second degré afin de recueillir des informations factuelles sur les orientations prises par les villes en matière de tarification et de non tarification des loisirs. Ces résultats sont présentés dans la partie qui suit ce chapitre.

De façon générale, on note une certaine hétérogénéité des services concernés par les «énoncés de principes». Sur 23 villes pour lesquelles nous avons relevé des «énoncés de principes» dans les politiques, 60,9% d'entre elles y inscrivent des énoncés concernant les programmes d'activités. Plus de la moitié des 23 villes formulent des «énoncés de principes» qui portent sur la location ou le prêt de services, dont une forte proportion se rattache aux installations et espaces. Enfin, pour ce qui est du type de service «programme de subventions», près de 40% des 23 villes formulent des énoncés sur ce sujet.

On peut également observer que le nombre des villes par service concerné est supérieur aux 23 villes pour lesquelles nous avons relevé dans les documents des «énoncés de principes». Cet écart résulte du fait qu'une ville peut inscrire dans sa politique des «énoncés de principes» concernant plusieurs services, alors qu'une autre peut en émettre sur un seul. Ainsi,

Tableau 3

Répartition des «énoncés de principes» touchant
différents types de services*

SUBVENTIONS		ACTIVITES PROGRAMMEES	LOCATION OU PRET				
ACTIVITES REGULIERES	EVENEMENTS SPECIAUX		INSTALLATIONS-ESPACES		EQUIPEMENT	MATERIEL	AUTRES SERVICES
		PROGRAMMATION REGULIERE	EVENEMENTS SPECIAUX				
39,1%	13,0%		39,1%	26,1%	17,4%	8,7%	26,1%
(9) ¹	(3)		(9)	(6)	(4)	(2)	(6)
39,1%		60,9%			52,2%		
(9)		(14)			(12)		

* les données ont été recueillies dans les documents de 23 villes

1. les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre réel de villes où l'on retrouve des «énoncés de principes» sur le type de service mentionné.

les orientations qu'entendent suivre les villes en matière de tarification et de non tarification, diffèrent entre elles au point de vue du nombre et des types de services auxquels elles s'appliquent.

1.6 Les règles

On retrouve des «règles» dans les documents de 13 villes. Nous avons procédé à la classification de ces «règles» selon une typologie qui leur est propre. Ces types de «règles» sont les suivants:

1. Dépôt: montant d'argent exigé comme garanti lors d'un prêt et/ou d'une location.
2. Preuve exigée: pièce justificative exigée pour l'accès à des activités de loisir.
3. Sanction: pénalité établie lors d'une infraction aux règles.
4. Critère d'éligibilité: critère que doit rencontrer un individu ou une association pour être admissible à une forme de soutien financier offert par la ville.
5. Exigence: condition que s'engage à remplir un individu ou une association pour bénéficier d'un support financier offert par la ville.
6. Règle limitative: norme qui précise les limites de l'aide municipale dont peut bénéficier un individu ou un organisme.
7. Règlement: ensemble des mesures qui régissent l'utilisation des services.

Les données du tableau présenté à la page suivante, indiquent l'importance de chacun des types de règles ci-haut mentionnées parmi celles relevées dans les politiques des 13 villes. On remarque que les «exigences»

Tableau 4

Répartition en pourcentage des «règles» selon
le type correspondant*

DEPOT	PREUVES EXIGÉES	SANCTIONS	CRITERES D'ELIGIBILITE	EXIGENCES	REGLES LIMITATIVES	REGLEMENTS
53,8%	30,8%	46,2%	46,2%	69,2%	61,5%	30,8%
(7) ¹	(4)	(6)	(6)	(9)	(8)	(4)

* les données ont été recueillies dans les documents de 13 villes.

1. les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre réel de villes où l'on rencontre des «règles» sur le type mentionné.

sont le type de règles le plus fréquemment rencontré dans ces politiques. Pour leur part, les types «preuve exigée» et «règle limitative» correspondent à celles rencontrées le moins souvent dans les documents examinés. Nous avons aussi noté, qu'une même politique de tarification peut contenir plusieurs types de règles.

En raison du nombre élevé de règles relevées dans les documents, de leur diversité et de l'éventail des services concernés, toute analyse systématique de cet élément de contenu aurait été trop fastidieuse à réaliser. Seules, les règles qui concernent directement la tarification ont fait l'objet d'une analyse plus élaborée. Ces catégories de règles concernent les dépôts, les preuves exigées et les sanctions.

Les catégories «critère d'éligibilité», «exigence», «règle limitative» et «règlement» n'ont pas de lien strict avec la tarification des services de loisir. Les «règlements» précisent les modalités d'utilisation que doivent respecter les locataires ou les emprunteurs. Les autres catégories de règles réfèrent davantage aux clauses qui encadrent les ententes par lesquelles une ville assure une forme de soutien à un individu ou une association. A titre d'illustration de ces types de règles, voici quelques exemples tirés des documents examinés.

1. «critère d'éligibilité»:

- le président de l'organisme doit résider dans la ville;
- les buts et les objectifs de l'organisme doivent respecter les objectifs du service.

2. «exigence»:

- l'organisme doit fournir l'inventaire de ses biens et soumettre la liste

des membres en règle;

- lors d'une aide pour la tenue de clinique ou de championnat, toute publicité et information devra mentionner la participation du service;
- pour l'utilisation du service de l'inscription, l'organisme doit aviser le service au moins 30 jours à l'avance.

3. «règle limitative»:

- une limite d'un tournoi par organisme sera accordé par le service;
- la ville subventionne un montant maximum de 250\$ pour chaque atelier;
- le service se réserve le privilège de limiter le nombre d'inscriptions.

4. «règlement»:

- toute publicité sera circonstancielle à l'activité;
- le locataire ne devra apporter aucune modification aux lieux;
- l'emprunteur de matériel s'engage à être le seul utilisateur.

Sept villes sur 13 exigent un montant d'argent en «dépôt» lors de prêt et/ou de location d'installations, d'espaces et de matériel. Ainsi, un dépôt est réclamé pour tout emprunt de matériel, toute demande de réservation d'une installation ou d'un espace et pour toute clé remise au locataire.

Ces dépôts sont demandés en cas de dommages causés aux installations, espaces ou matériel utilisé, ou encore, d'annulation d'une réservation. Aussi, ils garantissent le retour du matériel dans les délais prévus. On retrouve peu de données concernant la façon dont les villes déterminent le montant des dépôts. Une seule ville indique dans sa politique que le dépôt exigé pour l'emprunt de matériel varie selon la valeur du matériel emprunté et la durée du prêt.

Au plan des «preuves exigées», on retrouve cette catégorie de règles dans les documents de quatre villes. Les cas où l'on exige une pièce justificative concernent l'accès aux activités de loisir. Ainsi, une ville se réserve le privilège d'exiger une pièce d'identité à tout individu en possession d'une carte de membre du service municipal de loisir. Pour pouvoir profiter du rabais accordé à certains groupes de la communauté, les personnes éligibles doivent faire la preuve de leur appartenance à ces groupes. Enfin, on exige une autorisation écrite des parents pour émettre une carte d'abonnement à la bibliothèque aux enfants.

Ces cas impliquent la gratuité ou des taux privilégiés accordés à certains types d'usagers. La carte de membre du service de loisir peut permettre à son détenteur de participer à des activités de loisir sans frais supplémentaires ou à des taux réduits. La carte d'abonnement à la bibliothèque donne le droit à celui qui la possède de se prévaloir de ce service gratuitement. En ce sens, l'exigence d'une pièce d'identité est un moyen de contrôler si les décisions prises en matière de tarification et de non tarification sont respectées par les utilisateurs de services de loisir.

En ce qui a trait aux «sanctions», elles sont de natures diverses et concernent tous les services. Nous avons relevé cette catégorie de règles dans 6 des 13 villes. On retrouve les sanctions sous forme d'amende, d'exclusion et d'annulation.

Dans les cas où la durée d'utilisation de services excède celle convenue, on retrouve divers modes de pénalités monétaires. Ces derniers peu-

vent correspondre à un montant calculé par journée de retard pour le retour de volumes, d'équipement ou de matériel. Une ville mentionne que le montant de cette amende peut varier selon la valeur du matériel emprunté, alors que les autres villes ont établi un montant fixe.

D'autres amendes consistent à facturer aux usagers le temps excédentaire d'utilisation selon le taux horaire courant pour les services touchés. Enfin, une ville impose, à tout retardataire à la période d'inscription, le taux de participation en vigueur pour l'activité de loisir concerné augmenté d'un pourcentage donné. Toutes ces amendes peuvent être exigées directement aux usagers ou retenues sur leur dépôt.

On retrouve également des amendes pour le bris ou le non retour d'équipement ou de matériel. Ces amendes consistent au remboursement des coûts inhérents à la réparation, l'entretien et le remplacement de tout équipement et matériel détérioré ou non retourné. Ces amendes sont également payables par tout locataire qui a causé des dommages aux installations et aux espaces.

Certaines sanctions prennent la forme d'une exclusion. Ainsi, une ville se réserve le droit de rayer de sa liste de participants tout individu qui perturbe le bon déroulement du programme auquel il participe. Cette même ville peut refuser l'accès de ses services à tout groupe ou individu qui aurait pris l'habitude de présenter plusieurs demandes de remboursement non raisonnablement justifiées. Enfin, une autre ville peut, si elle le juge nécessaire, faire évacuer des lieux un locataire qui ne respecte pas les règles d'utilisation prévues.

Enfin, d'autres sanctions prennent la forme d'annulation de privilèges. C'est ainsi que les associations qui contreviennent aux ententes peuvent encourir l'annulation de l'aide financière ou du prêt de services que la ville leur consentait. L'utilisation frauduleuse d'une carte de membre du service municipal de loisir par un non-membre est pénalisée par l'annulation de la carte du membre.

En résumé, moins de la moitié des villes formulent des règles dans leur politique. Ces règles sont très diversifiées et n'ont pas toutes un lien formel avec la tarification. Parmi celles qui concernent directement la tarification, on note qu'elles impliquent pour la plupart, un tarif quelconque. Certains de ces tarifs imposés assurent le respect des règles d'utilisation des services par les usagers. D'autres visent le contrôle de l'application des diverses décisions établies par les villes dans leur politique.

1.7 Procédure

Près de 45% des 32 villes inscrivent des procédures dans leur politique. L'analyse de ces éléments de contenu nous a conduit à reconnaître deux catégories de procédure: (a) la marche à suivre; (b) les modalités de paiement. On entend par «marche à suivre» l'ensemble des indications qui précisent les démarches à effectuer pour accomplir certaines actions. Pour leur part, les «modalités de paiement» correspondent aux dispositions qui concernent l'acquittement des coûts exigés. Les données du tableau 5 font état de l'importance de ces catégories de procédure selon le service qu'elles concernent.

Tableau 5

Répartition en pourcentage des objets principaux
sur lesquels portent les procédures de tarification*

MARCHE A SUIVRE			MODALITES DE PAIEMENT	
INSCRIPTION ACTIVITE	PRET/LOCATION	REMBOURSEMENT	INSCRIPTION ACTIVITE	LOCATION
35,7%	28,6%	7,1%	28,6%	35,7%
(5) ¹	(4)	(1)	(4)	(5)
	42,9%		57,1%	
	(6)		(8)	

* les données ont été recueillies dans les documents de 14 villes.

1. les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre réel de villes où l'on retrouve des «procédures» sur la catégorie mentionnée.

Les résultats montrent que 42,9% des «procédures» relevées dans les documents de 14 villes sont des marches à suivre, alors que 57,1% de ces villes, inscrivent des «procédures» se rapportant aux modalités de paiement. Bien que les résultats semblent indiquer le contraire, une même politique peut contenir des procédures de catégories différentes. C'est le cas pour 5 des 14 villes qui formulent des procédures.

En ce qui a trait au type «marche à suivre», 5 villes sur 14 indiquent dans leur politique: les lieux, les dates et les heures prévues pour l'inscription aux activités de loisir. Pour 4 des 14 villes, on a retrouvé des

marches à suivre pour emprunter ou louer des installations, des espaces, de l'équipement ou du matériel. De façon générale, la démarche concernant les demandes relatives aux installations et aux espaces est la suivante:

1. consulter le guide de location;
2. compléter le formulaire de demande prévu à cet effet;
3. se conformer aux échéanciers établis pour la présentation de la demande;
4. soumission de la demande au service municipal de loisir;
5. signature du contrat de location.

Pour ce qui est de l'équipement et du matériel, une ville mentionne que l'emprunteur doit détenir les pièces requises pour effectuer sa demande et fixe un délai dans le cas d'un emprunt à long terme. Enfin, on retrouve, dans les procédures de l'une des 14 villes, des marches à suivre pour le remboursement de paiement demandé par les usagers. On indique la façon de présenter la demande, les pièces justificatives à joindre et les délais à respecter pour transmettre cette requête.

Parmi les 14 villes qui ont des procédures dans leur politique, quatre d'entre elles formulent des modalités de paiement concernant l'inscription aux activités. Entre autres, on indique que les frais d'admission exigés pour les activités libres et les spectacles sont perçus à l'entrée. De façon générale, le paiement des coûts d'inscription est demandé au moment de l'inscription. Cependant, cette modalité diffère dans certains cas, compte tenu du montant d'argent à verser.

Ainsi, une ville exige, lors de l'inscription, le paiement de tout frais d'inscription dont la somme est inférieure à 100\$ alors que, pour les montants supérieurs à cette somme, l'utilisateur peut acquitter ces coûts en trois versements. Une autre ville mentionne que l'individu qui doit payer des frais d'inscription supérieurs à la moyenne générale peut payer le montant de la façon suivante: 1) 50% au moment de l'inscription; 2) chèques mensuels post-datés pour régler le solde.

Par ailleurs, cinq villes ont inscrit des modalités de paiement concernant la location de services. Parmi elles, une seule ville a formulé des modalités qui ont trait à l'acquittement des coûts de location de matériel ou d'équipement. Dans ce cas, la ville exige que le coût de location soit payé d'avance par l'utilisateur.

Au plan des modalités de paiement pour les coûts de location d'installations et d'espaces, une ville indique qu'une facturation sera produite au locataire à la fin de l'utilisation. Une autre réclame le paiement des coûts totaux de location lors de la signature du contrat ou de l'émission du permis d'utilisation. Cependant, la plupart des modalités de paiement diffèrent pour des raisons de durée de location. Le résumé qui suit illustre les diverses modalités établies par les villes pour le versement des frais de location.

A. Demande de location à court terme

1. les coûts totaux de location doivent être payés à la signature du permis d'utilisation;
2. les coûts totaux de location et le dépôt doivent être payés une semaine avant le début de l'activité;

3. les coûts totaux de location doivent être payés au plus tard au moment de l'utilisation.

B. Demande de location saisonnière ou à long terme

1. les coûts totaux de location doivent être payés au plus tard 1 mois après l'émission du permis d'utilisation;
2. 1/3 des coûts totaux doit être versé à la signature du contrat et le solde est payable en parts égales au début de chaque mois;
3. 30% du coût total doit être acquitté avant le début de l'activité, la balance étant payable mensuellement.

Enfin, une ville a établi, dans sa politique, une modalité de paiement qui concerne la location d'installations dans le cadre d'événements spéciaux. Elle exige 50% de la somme totale à la signature du contrat et le solde est payable 10 jours avant la tenue de l'événement. De plus, elle indique que le paiement de tout coût supplémentaire est encaissé au moment de la perception de la taxe de vente.

Dans cette section, on a pu remarquer la diversité des procédures et des objets sur lesquels elles portent. D'autre part, il est étonnant de constater les différentes modalités employées par les services municipaux de loisir pour collecter les tarifs imposés. Cependant, il apparaît que peu de villes formulent des procédures de tarification dans leur politique. On peut présumer que les «procédures» s'inscrivent fréquemment dans les pratiques courantes des services municipaux de loisir, mais que ces derniers ne l'expriment pas par écrit.

1.8 Mode de calcul

Tel que souligné auparavant, six villes sur 32 ont des «modes de calcul» dans leur politique. Ces éléments de contenu réfèrent aux formules utilisées par les villes pour fixer le montant de la charge à imposer aux usagers des services de loisir. Bien qu'aucun résultat n'en fasse état, nous avons également rencontré, dans les documents examinés, des «modes de calcul» qui ont trait à l'allocation des subventions. Il s'agit des méthodes appliquées par les villes pour déterminer le montant d'argent à verser aux individus et aux organismes de loisir éligibles à cette forme de support. Cependant, compte tenu de notre cadre de recherche, seul les variables «modes de calcul» qui ont un rapport direct avec la fixation d'un tarif ont été retenues pour fins d'analyse.

D'autre part, à l'intérieur des formules employées, on retrouve les dépenses pour lesquelles la ville recherche l'autofinancement par l'imposition de tarifs de participation ou de taux de location. Malgré la présence de ces données, il n'est pas possible de comparer ces formules aux méthodes mentionnées couramment dans la littérature. Dans leur mode de calcul, les villes n'apportent pas comme tel de distinction entre les coûts fixes, les coûts totaux et les coûts variables. Également, peu de définitions explicites des coûts inscrits dans les «modes de calcul» sont indiquées. Enfin, rappelons que les données factuelles recueillies par une analyse de second degré des variables «modes de calcul» sont présentées dans la partie ultérieure de ce chapitre. Ici, nous nous attardons plus précisément à la description des formules employées pour le calcul des tarifs et non à leur élément de contenu.

Les «modes de calcul» relevés dans les politiques concernent deux types de services, soit l'offre de programmes d'activités et celle d'installations ou d'espaces. Au plan des programmes d'activités, quatre des six villes se servent de formules pour établir le coût de participation aux activités. Les résultantes de ces formules se résument aux données suivantes: coût/participant et coût/heure/participant. Ces coûts de participation sont obtenus ainsi:

$$\begin{aligned}
 1. \quad \text{Coût/participant} &= \frac{\text{Somme des dépenses concernant une activité}}{\text{Nombre prévu de participants à cette activité}} \\
 2. \quad a. \text{ Durée de l'activité} &= \text{Nombre d'heures par semaine} \times \text{Nombre de semaines par année} \\
 b. \text{ Coût/heure/participant} &= \frac{\text{Somme des dépenses horaires d'une activité} \times \text{Durée de l'activité}}{\text{Nombre prévu de participants à cette activité} \times \text{Durée de l'activité}}
 \end{aligned}$$

Dans le cas du calcul du coût/participant, nous avons noté certaines variations. Ainsi, l'une des deux villes qui emploient cette façon de calculer se base sur le nombre minimum requis de participants pour la tenue de l'activité plutôt que sur le nombre prévu de participants. Certes, ceci assure à la ville le recouvrement des dépenses considérées dans le calcul des taux de participation. Toutefois, dans le cas où le nombre de participants effectif dépasse celui requis, cela peut entraîner une surcharge. D'un autre côté, si l'on prend le nombre prévu de participants pour le cal-

cul, cela peut entraîner non seulement une surcharge, mais également une sous-charge.

Cette même ville, en plus de recourir à cette approche pour fixer les tarifs, utilise également une méthode comparative. Afin que le coût de participation d'une activité soit concurrentiel, elle le compare à ceux établis par les organismes de loisir privés et les organismes qu'elle subventionne. Les énoncés suivants résument les décisions qui résultent de ces comparaisons:

- Si le coût de participation établi par la ville pour une activité est:
 - . plus bas que celui des organismes reconnus, la ville rapproche son taux de participation au taux moyen de ces organismes;
 - . plus haut que celui des organismes reconnus, la ville doit décider de tenir ou non l'activité et de réduire son taux de participation au taux moyen de ces organismes;
 - . plus bas que celui des organismes privés, la ville ajuste son taux de participation à plus ou moins 40% du taux moyen exigé par ces organismes. Dans un tel cas, la demande pour cette activité doit être jugée importante;
 - . plus haut que celui des organismes privés, la ville abandonne l'activité.

Là encore, cette approche comparative peut amener une surcharge ou une sous-charge car elle ne tient pas compte des coûts réellement entraînés par l'activité. Un taux de participation déterminé de cette façon n'a pas de fondements rationnels et ne respecte aucune règle d'efficacité financière ou d'équité. Enfin, il est surprenant qu'un service récréatif municipal soit en concurrence avec un organisme de loisir subventionné par sa

propre ville. Les raisons qui justifient cette comparaison nous échappent.

Toujours dans le même groupe de quatre villes, deux d'entre elles adoptent la formule dont le coût/heure/participant est la résultante. Cette façon de calculer les taux de participation est plus équitable que celle où l'on détermine un coût par participant. Le facteur «durée de l'activité» considéré dans le calcul, implique une sorte de quantification des bénéfices associés à la pratique d'une activité de loisir. Cependant, aucune de ces approches ne tient compte de la qualité de l'expérience récréative dont bénéficie le participant. Les taux de participation qui résultent de ces formules sont basés uniquement sur la valeur du bénéfice reçu, défini en termes financiers.

On a retrouvé dans les politiques de trois des six villes des «modes de calcul» qui concernent les installations et les espaces. Les résultantes de ces calculs sont des taux horaires de location. On ne distingue pas de formules particulières sur ce sujet. Les villes calculent la somme des dépenses qui seront couvertes par les taux de location établis sur une base horaire. Tant qu'aux coûts servant à déterminer le tarif horaire, ils ont été l'objet d'une analyse dont les résultats sont présentés dans une partie subséquente de ce chapitre.

1.9 Tarifs

Nous avons relevé, dans les documents de 24 villes, des grilles formelles de «tarifs». Les données présentées dans le tableau qui suit résultent de leur classification selon les services auxquels ils s'appliquent.

Tableau 6

Répartition des «tarifs» selon les quelques catégories de services auxquels ils s'appliquent*

TARIFICATION	LOCATION DE SERVICES				
	INSTALLATIONS-ESPACES		EQUIPEMENT	MATERIEL	AUTRES SERVICES
	EVENEMENTS SPECIAUX	PROGRAMMATION REGULIERE ET AUTRES			
87,5%	45,8%	75,0%	20,8%	16,6%	25,0%
(21) ¹	(11)	(18)	(5)	(4)	(6)
			83,3%		
			(20)		

* les données ont été recueillies dans les documents de 24 villes.

1. les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre réel de villes où l'on retrouve des tarifs sur la catégorie de services mentionnée.

Pour ce faire, nous avons utilisé la typologie des services élaborée dans le chapitre portant sur la méthodologie.

Les résultats montrent que 87,5% des 24 villes ont des taux de participation aux activités de loisir et que 83,3% des 24 villes possèdent des tarifs de location de service. Ces résultats indiquent que la majorité des 24 villes inscrit dans ses politiques des tarifs qui concernent les programmes d'activités et aussi, des tarifs de location de services.

On observe également un écart entre les différents services pour lesquels un tarif est fixé. Ainsi, 18 villes sur 24 ont établi des tarifs de location d'installations ou d'espaces dans le cadre de la programmation régulière du service municipal de loisir ou à l'extérieur de celle-ci. D'autre part, 10 villes fixent des tarifs pour la location de ces services, dans le cadre d'événements spéciaux. Enfin, peu de villes incluent des tarifs qui ont trait à la location d'équipement, de matériel ou d'autres services dans leur politique. Il semble moins fréquent que des tarifs soient fixés pour ces types de services. Par ailleurs, rappelons que les tarifs ont été l'objet d'une analyse secondaire afin d'identifier les facteurs pour lesquels ils varient. Les résultats de cette analyse sont présentés dans la seconde partie de ce chapitre.

Dans cette partie d'analyse, nous avons comparé les «éléments constitutants» des politiques de tarification des villes avec ceux d'un modèle théorique élaboré par Kirsch. Également, nous y avons évalué l'importance quantitative de chacune des catégories d'éléments qui forment la grille d'analyse. La synthèse des résultats de ces analyses apparaissent en conclusion générale. Ceci vaut également pour les sections subséquentes.

2.0 LES POLITIQUES DE FINANCEMENT DES VILLES

2.1 Introduction et informations méthodologiques

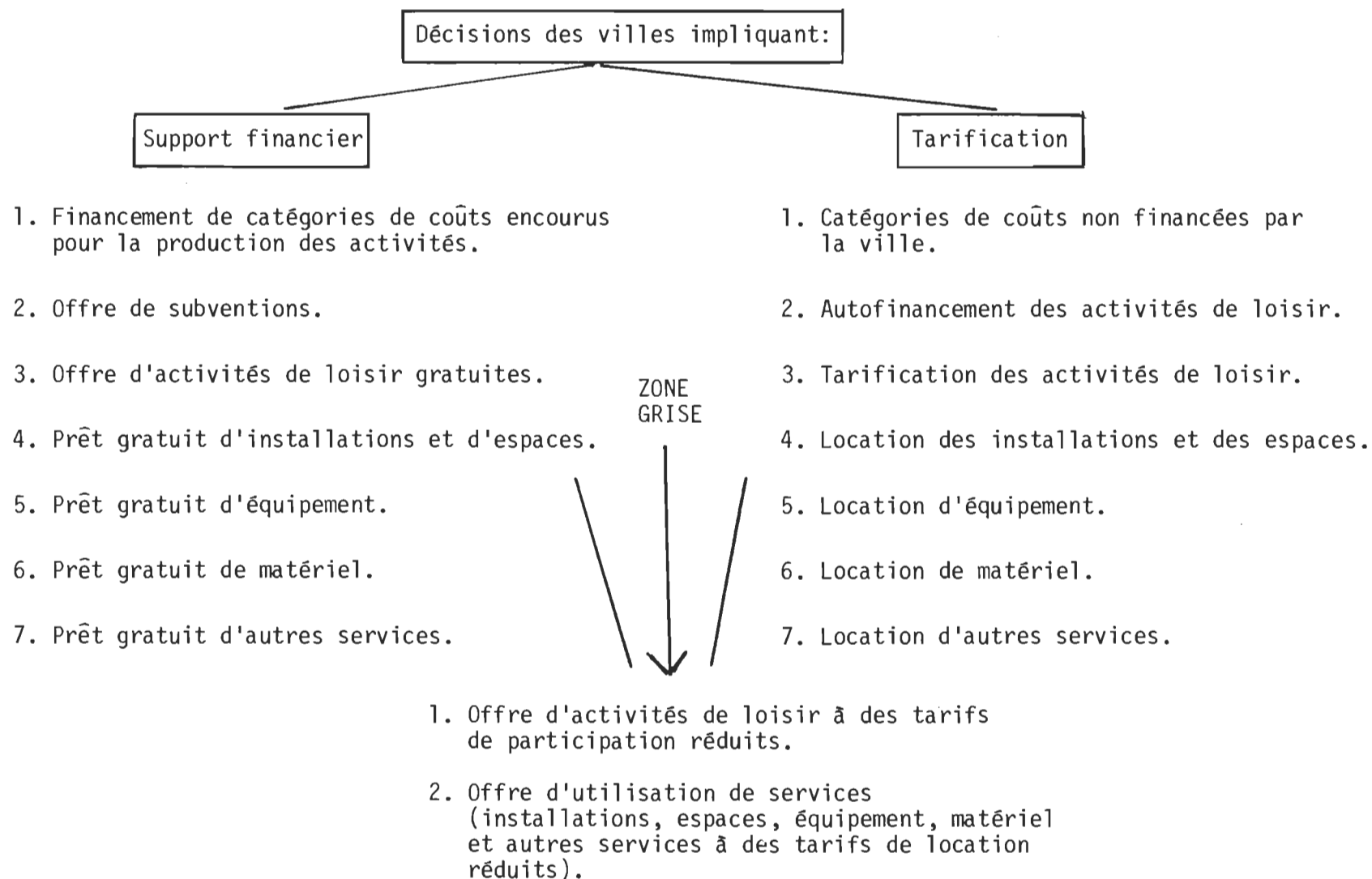
Cette deuxième partie du présent chapitre, concerne l'analyse des politiques de financement des villes pour la dispensation de divers types de services en loisir sur leur territoire et l'examen des facteurs qui interviennent dans les prises de décisions. Pour ce faire, nous avons effectué une analyse secondaire du contenu de certains des éléments constitutifs des politiques des villes. Il s'agit des «énoncés de principes», «modes de calcul» et des «listes de tarifs».

Tout d'abord, nous avons dégagé des différents contenus, les orientations adoptées par les villes concernant le financement des différentes catégories de services en loisir. Pour chacun de ces services, on retrouve des décisions que l'on peut généralement diviser en deux catégories: celles impliquant un support financier direct et celles se rapportant à la tarification des services de loisir. Plus précisément, le tableau de la page suivante montre les différents moyens d'intervention utilisés par les villes pour appuyer financièrement la tenue d'activités de loisir sur leur territoire et les objets pour lesquels elles tarifient.

Comme on le remarque, il existe une variété de façons pour une ville de participer au financement des loisirs. Qu'il s'agisse d'offrir la gratuité d'accès à des activités de loisir, de financer certains coûts de production d'activités ou encore d'offrir des subventions: voilà autant de moyens employés par les villes pour supporter financièrement les loisirs sur leur territoire. Cependant, ce n'est pas toute la population qui

Tableau 7

Politiques de financement des villes



bénéficie de tels privilèges et ces différentes mesures de soutien financier ne concernent pas tous les services qu'une ville peut offrir. L'examen des décisions prises par les villes, à cet égard, montre que leurs positions varient d'un financement total à un financement partiel en vertu de certaines considérations.

Au chapitre de la tarification, on peut présumer que les coûts non financés par la ville, ainsi que les activités pour lesquelles les villes prônent l'autofinancement, sont fortement susceptibles d'être tarifés aux usagers des services. Par ailleurs, il apparaît que les décisions concernant l'imposition d'un tarif varient d'une charge minimale jusqu'à une charge maximale variant elle-même, selon l'appétit des villes. Là encore, les villes considèrent nombre de facteurs dans leur politique.

De plus, il existe entre ces dichotomies des décisions qui entraînent à la fois un soutien financier de la ville et une participation financière des usagers de services de loisir. En fait, c'est le cas de la plupart des décisions examinées. En effet, on observe, dans la majorité des villes, que les politiques adoptées varient à cause de distinctions qu'elles établissent.

A titre d'illustration, prenons le cas où une ville exige un montant moins élevé pour une clientèle par rapport à une autre et ce, pour une même activité. Dans ce cas, la différence entre les deux tarifs correspond à un résidu de coûts qui n'est pas payé par les bénéficiaires du tarif réduit et qui est alors supporté par la ville. En ce sens, les distinctions établies par les villes les amènent à dépenser des fonds publics

pour assumer leurs choix. En réalité, les orientations des villes sur le financement des divers types de services en loisir varient d'un support financier total, dans le cas de gratuité, jusqu'à une charge maximale qui varie selon les objectifs des municipalités.

Dans cette partie des résultats, nous examinons tour à tour les différentes décisions prises par les villes en matière de financement des loisirs et, tout particulièrement, celles concernant la tarification. De plus, nous identifions les divers facteurs pour lesquels les politiques de financement varient d'un support financier total jusqu'à une charge maximale. Pour ce faire, nous avons utilisé la procédure suivante:

1. Identification et relevé des facteurs pour lesquels les politiques de financement varient.
2. Classification de ces facteurs.
3. Indice d'importance de ces facteurs. Pour ce faire, nous prenons le nombre de villes dont les politiques varient en raison de la présence de ces facteurs.

Les grandes catégories de facteurs relevées sont:

1. Clientèle: Tous les usagers ou les participants des services de loisir regroupés selon leur groupe d'âge, leur statut et leur lieu de résidence.
2. Secteur d'activités: Ensemble d'activités de loisir qui présentent des caractéristiques semblables. (sport socioculturel, autres activités (programmes estivaux, programmes de quartier, bibliothèque))
3. Niveau de performance: Le degré d'habileté et d'autonomie démontré par le participant dans la pratique d'une activité. (initiation, élite, débutant, avancé, junior, intermédiaire, etc.)

4. Statut de l'organisme: Les différents groupes et associations utilisateurs de services de loisir sont placés en catégories selon le degré d'association aux programmes municipaux de loisir ou encore, selon le caractère des activités poursuivies.
5. Autres facteurs: Tout autre facteur relevé qui ne correspond pas à l'une des grandes catégories de facteurs ci-haut mentionnée.

Par ailleurs, il faut aussi noter quelques limites à l'analyse. Il n'a pas été possible dans tous les cas, faute d'informations pour l'ensemble des villes, d'établir un lien formel entre les modes de production des activités de loisir et les politiques adoptées par les villes. Ainsi, on n'a pu déterminer si les politiques financières des villes concernent uniquement les activités produites par le service de loisir municipal ou si elles s'appliquent également aux activités produites conjointement par le service de loisir et une association ou encore, aux activités produites entièrement par une association.

D'autre part, les objectifs de l'étude se veulent généraux à l'ensemble des villes et non pas spécifiques à une ville, ce qui exclut toute analyse de congruité entre une politique municipale de tarification et la façon dont elle l'applique dans les tarifs. Dans la même veine, aucune mention des activités de loisir n'apparaît dans les résultats. En effet, compte tenu de la somme abondante d'informations à traiter, l'identification nominale des activités était secondaire par rapport aux objectifs de l'étude. Dans la discussion sur les résultats, on notera au passage que l'hétérogénéité des politiques des villes compliquent parfois la présentation des résultats à l'intérieur d'un tableau unique.

Finalement, il faut aussi souligner qu'il existe toujours une certaine marge d'erreur dans ce genre d'analyse. Les sources principales d'erreurs étant: (a) la diversité des informations contenues dans les documents examinés; (b) l'inexistence, dans certains cas, de définitions précises sur les informations recueillies; (c) la difficulté d'obtenir des données écrites et explicites.

2.2 Catégories de coûts sur lesquelles portent les politiques de financement

Par l'analyse secondaire du contenu des éléments constitutifs «modes de calcul» et «énoncés de principes», nous avons relevé des données concernant les positions de 13 villes sur le financement de divers coûts. Il s'agit des frais encourus pour la tenue d'activités de loisir sur les territoires des municipalités. Nous avons regroupé les différents coûts recensés dans les documents, sous des catégories qui leur sont propres. Ces catégories de coûts sur lesquelles 13 villes indiquent avoir des politiques de financement sont présentées à la page suivante.

Nous avons classifié les positions relevées dans les documents d'une ville, selon qu'elle supporte financièrement certaines catégories de coûts ou, qu'elle indique ne pas intervenir dans le financement d'autres catégories. Plus précisément, il s'agit des catégories de coûts pour lesquelles les villes mentionnent dans leur document: 1) imposer une charge aux participants des activités de loisir; 2) être à la charge ou sous la responsabilité des utilisateurs des services de loisir; 3) ne pas offrir de support financier.

1. Immobilisation des installations et des espaces: Frais inhérents au remboursement de la dette contractée pour la mise en place des équipements collectifs. (intérêt et capital)
2. Opération des installations et des espaces: Frais inhérents à l'entretien, la conciergerie et la surveillance de l'ensemble des installations et des espaces en loisir. Ceci inclut, entre autres, les dépenses en rémunération de personnel et de matériaux nécessaires à ces tâches, les coûts de chauffage et d'électricité.
3. Location des installations: Frais inhérents à la location d'installations ou d'espaces pour permettre la tenue d'activités de loisir.
4. Administration: Frais inhérents à la gestion financière et administrative et à l'animation communautaire. Ceci inclut, entre autres, les dépenses en rémunération du personnel de direction et de secrétariat, les coûts des fournitures de bureaux, de communications téléphoniques et d'utilisation de véhicules.
5. Équipement: Frais inhérents à l'achat, au remplacement, à l'entretien et à l'opération de tout équipement de loisir comme, entre autres, un piano, un tour à céramique, un matelas ou un système de minuterie d'un aréna.
6. Matériel: Frais inhérents à l'achat, au remplacement et à l'entretien de tout matériel nécessaire à la réalisation ou à la pratique d'une activité. Il s'agit de matériel dépréciable sur une courte durée tel que la terre à céramique, un ballon, un bâton, un kimono, des souliers, etc..
7. Animation: Frais inhérents à la rémunération du personnel directement relié à la pratique d'activités. Il s'agit des professeurs, animateurs, instructeurs, surveillants, moniteurs, arbitres, marqueurs, etc..
8. Inscription: Frais inhérents à la rémunération du personnel et aux opérations d'inscription.
9. Information: Frais inhérents à la publicité pour la promotion d'activités de loisir. (dépliants d'information, annonces dans la presse écrite ou orale, etc..)
10. Frais d'affiliation et de cotisation: Frais pour se conformer aux règles d'adhésion et de pratique d'une activité.
11. Transport: Frais inhérents au transport des participants des activités de loisir aux lieux où elles se déroulent.
12. Encadrement des activités: Il s'agit d'une formulation employée dans le document d'une des 13 villes, pour laquelle nous ne trouvons aucune indication précisant les coûts concernés.
13. Autres dépenses: Il s'agit des dépenses non essentielles ou spéciales, tel que les dépenses relatives aux récompenses et aux réceptions. Également, ce sont les formules vagues retrouvées dans certaines politiques, pour lesquelles aucune précision n'est apportée. (ex. frais inhérents à l'activité)

Généralement, dans le premier cas, les villes précisent qu'elles calculent, pour chacune des activités un tarif de participation assurant la perception des coûts identifiés comme devant être recouvrés. Bien sûr, c'est là une façon de considérer la variation entre le coût d'une activité par rapport à une autre. Néanmoins, une tarification efficace des activités de loisir repose avant tout sur le comportement de leurs coûts de production. Ainsi, les municipalités qui appliquent cette pratique peuvent omettre des catégories de coûts propres à certaines activités.

Par ailleurs, on peut présumer que les catégories de coûts non financées par les villes sont fortement susceptibles d'être tarifées au niveau municipal ou au niveau des organismes de loisir. Ainsi, pour recouvrer ces catégories de coûts, une municipalité peut exiger une quote-part des participants ou encore, suggérer aux groupes et associations de loisir de se cotiser entre eux. Nous retrouvons d'ailleurs des énoncés explicites, dans les documents de quelques villes, qui confirment ces orientations. De plus, compte tenu que notre étude porte sur les politiques municipales et non celles des organismes de loisir, nous n'entreprendrons pas une discussion sur cet aspect.

La présentation des données pour chacune des 13 villes, dans le tableau 8, permet d'observer les variations qui existent entre les villes sur les positions adoptées sur le financement des différentes catégories de coûts. D'autre part, nous avons relevé un certain nombre de facteurs pour lesquels les politiques de financement varient du financement total à un support occasionnel ou à une tarification stricte. Nous introduisons

ces détails explicatifs à la suite du tableau. Ces derniers, même s'ils paraissent un peu lourd dans une interprétation de tableau, illustrent à quel point les politiques de financement des activités de loisir édictées par les villes sont diversifiées et d'une grande hétérogénéité.

On peut observer que la majorité des 13 villes assument la totalité des coûts d'immobilisation pour la tenue d'activités de loisir sur leur territoire. Aucune, n'indique ne pas supporter financièrement ces coûts. Douze des 13 villes statuent sur le financement des coûts d'opération des installations et des espaces. A cet égard, les politiques varient du financement total à la charge entière aux participants des activités de loisir. Ainsi, les municipalités tiennent compte de distinctions entre les clientèles et les types d'activités dans leur décision de souscrire ou non dans le financement de cette catégorie de coûts.

Au chapitre des coûts d'administration, dix villes se sont prononcées sur cette catégorie. Nous notons dans le document d'une de ces villes, que les coûts d'administration incluent les frais d'immobilisations acquises, c'est-à-dire les coûts relatifs aux rénovations apportées aux installations et aux espaces, et les frais inhérents aux assurances responsabilités et autres. Les résultats montrent qu'une municipalité débourse une partie des dépenses en administration et tarifie le résidu des coûts aux usagers. On remarque également que les coûts d'administration défrayés par certaines villes varient en termes de proportion, dépendamment de la clientèle visée ou du type d'activités concerné. Enfin, dans quatre cas, on souscrit totalement aux coûts d'administration, et dans deux autres cas, on indique ne pas intervenir dans le financement de ces coûts.

Tableau 8

Analyse des catégories de coûts considérées dans les politiques de financement pour une sélection de treize villes

CATEGORIES DE COÛTS SUPPORTEES PAR LA VILLE								CATEGORIES DE COÛTS NON SUPPORTEES PAR LA VILLE												
VILLE	IMMOBILISATIONS	OPERATION DES INSTALLATIONS	ADMINISTRATION	EQUIPEMENT	MATERIEL	ANIMATION	ENCADREMENT	VILLE	OPERATION DES INSTALLATIONS	LOCATION DES INSTALLATIONS	ADMINISTRATION	MATERIEL	ANIMATION	ENCADREMENT	INSCRIPTIONS	INFORMATION	FRAIS D'AFFILIATION ET DE COTISATION	TRANSPORT	AUTRES DEPENSES	
1	X*	X	X	X				1				X	X					X		
2	X	X		X				2				X	X							
3	X		P***					3	X		P	X	X							
4	X				X ¹	X ⁴		4		X ²	P	X	P				X	X ³		
5	X	X		X	X ⁴			5				X ⁵	X ⁵							
6	X	X ⁶	X	X		X ¹⁰		6	X ⁷			X	X						X ⁸	
7	X	X ⁹	X	X		X ¹⁰		7				X	X ¹¹				X	X		
8	X	X ⁹	X	X		X ¹⁰		8				X	X ¹¹				X			
9	X	X ¹²	X ¹²					9				X ¹²	X ¹²		X ¹²	X ¹²	X	X ¹³		
10	X					X ¹⁵	X ¹⁵	10	X	X	X	X	X				X	X	X ¹⁴	
11								11	P ¹⁶	X	X		X ¹⁵	X ¹⁵						
12	X							12	X		X								X ¹⁸	
13		X ¹⁹	X ¹⁹	X ¹⁹				13											X ²⁰	
100%	84,6%	61,5%	53,8%	46,2%	15,4%	30,8%	7,7%	38,5%	15,4%	30,8%	76,9%	84,6%	7,7%	7,7%	7,7%	30,8%	38,5%	30,8%		
** (13)	(11)	(8)	(7)	(6)	(2)	(4)	(1)	(5)	(2)	(4)	(10)	(11)	(1)	(1)	(1)	(4)	(5)	(4)		

* X: indique une information explicite sur la catégorie de coûts.

** les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre réel de villes qui tiennent compte de la catégorie de coûts.

*** P: partiellement, c'est-à-dire une partie seulement des dépenses encourues dans cette catégorie.

1. Lorsque les activités sont de niveau «initiation».
2. La ville peut payer jusqu'à 50% des coûts de location pour des installations jugées non essentielles dans certains cas non spécifiés.
(ex. tennis extérieur)
3. La ville supporte les coûts de transport lorsqu'il s'agit d'activités s'adressant aux handicapés ou aux enfants de moins de 7 ans. Pour les autres clientèles, la ville indique charger les coûts de transport par un tarif direct ou via la cotisation de l'organisme.
4. La ville supporte 25% des coûts d'animation et de matériel lorsque les activités s'adressent aux jeunes.
5. La ville ne supporte pas 75% des coûts d'animation et de matériel pour les activités s'adressant aux jeunes et ne financent aucun de ces coûts lorsque les activités s'adressent aux adultes.
6. Pour les activités s'adressant aux jeunes ou à l'ensemble de la population, la ville supporte tous les coûts d'opération des installations.
7. Pour les activités s'adressant aux adultes.
8. Dépenses spéciales.
9. Pour les activités s'adressant à l'ensemble de la population ou aux jeunes pour les activités de niveau «spécialisé».
10. La ville supporte les coûts d'animation et de surveillance lorsque les activités sont de niveau «spécialisé» et s'adressent aux jeunes.
11. La ville ne finance aucun frais d'arbitrage et d'enseignement lorsqu'il s'agit d'activités de niveau «spécialisé» s'adressant aux jeunes.
12. Lorsqu'il s'agit de cours ou d'ateliers.
13. Sauf pour l'intercité dont le transport est assumé par la ville.
14. Pour les dépenses jugées non essentielles et pour toute dépense inhérente à la tenue d'une activité.
15. La ville supporte une proportion des coûts d'animation et d'encadrement, proportion qui varie à la fois pour des facteurs de clientèle (jeune, âge d'or, adulte), de niveau de performance de l'activité (initiation, pratique libre, pratique organisée et perfectionnement) et même de secteur d'activité (sport, socioculturel) dans les cas où les activités s'adressent aux adultes.
16. La ville ne finance aucun coût d'opération des installations lorsqu'il s'agit d'activités s'adressant aux adultes et dont les niveaux de performance sont «libre», «organisée» et «perfectionnement», dans le secteur sport uniquement pour ce dernier niveau.
17. La ville peut supporter 50% des coûts d'animation et d'encadrement pour certaines activités libres qui s'adressent aux personnes du 3e âge, lorsque ces activités sont admissibles au programme de subvention de la ville.
18. Il s'agit des dépenses liées à l'opération d'une activité pour lesquelles la ville ne donne pas de définitions précises. Nous avons notamment retracé les coûts inhérents aux subventions accordées par la ville.
19. Pour des activités s'adressant aux jeunes.
20. Il s'agit des coûts opérationnels directs liés à une activité pour lesquels la ville n'apporte pas de définition précise.

Les coûts en équipement sont financés entièrement par 5 villes, alors qu'une autre assure le paiement de ces coûts lorsque les activités de loisir s'adressent aux jeunes de 17 ans et moins. Par ailleurs, des dix villes adoptant une politique concernant les coûts en matériel, aucune d'entre elles n'acquitte totalement les dépenses de cette nature. Cette constatation apparaît également à propos des orientations prises par 11 villes sur les coûts d'animation. Les décisions émises par ces dernières, varient du financement partiel à la charge entière des dépenses se rapportant à ces catégories et ceci, en raison des distinctions apportées entre les clientèles, les niveaux de performance et les secteurs d'activités. Il en est de même pour le cas où nous relevons la catégorie «coûts d'encadrement» dans sa politique. Cette ville souscrit différemment à ce type de dépenses, dépendamment des facteurs précédemment mentionnés.

On retrouve peu d'orientations concernant les coûts d'inscription et de publicité dans les documents examinés. Une seule ville inscrit une politique portant spécifiquement sur ces coûts et elle s'applique pour des types d'activités de loisir bien précis. En fait, malgré la présence de rares définitions des coûts dans les documents examinés, on peut présumer que ces catégories de coûts sont souvent comprises dans celle des «coûts d'administration».

Toutes les villes ayant adopté une orientation concernant les frais d'affiliation et de cotisation précisent ne pas supporter financièrement cette catégorie de coûts. Il en est de même pour les coûts en transport, à l'exception de deux villes qui offrent du financement à cet égard pour

des cas bien précis. Nous avons noté, dans les politiques de 3 villes différentes de celles qui font l'objet de la présente analyse, que les tarifs exigés pour certaines activités de loisir incluent les frais d'affiliation aux fédérations. Ceci, renforce en quelque sorte notre interprétation selon laquelle les catégories de coûts non financées par la ville représentent celles qui sont fortement susceptibles d'être tarifées aux participants.

Enfin, dans la catégorie «autres dépenses», deux villes ont statué sur les dépenses non essentielles dans le sens d'un non-support financier. On retrouve également pour deux cas, des orientations sur le financement de dépenses dont les définitions sont vagues. Fait surprenant, l'une de ces villes considère les frais inhérents à l'allocation de subventions aux groupes et organismes parmi les coûts à imposer aux participants. Cependant, peu de précisions sont apportées à ce propos dans le document analysé.

Outre les distinctions entre les clientèles et les types d'activités, d'autres facteurs peuvent expliquer les variations observées dans les positions des 13 villes sur le financement des coûts. Nous avons relevé, dans les documents de quelques villes, des énoncés indiquant qu'elles tiennent compte de sources de revenus qui font diminuer les coûts de production des activités de loisir. Ainsi, une ville déclare qu'elle déduit, des coûts d'opération des activités susceptibles d'être tarifées aux usagers, toute subvention relative aux paiements des rémunérations du personnel, d'équipement ou autre. Enfin, une municipalité prend en considération les revenus propres à l'installation où se déroule l'activité pour établir

les taux de participation. Ces revenus proviennent de subventions reçues, des droits de concessions exigés, de commandites remises et de la location des divers services de loisir offerts par la ville comme la location d'installations ou de matériel.

Par ailleurs, nous remarquons certaines particularités apportées à postériori par deux des 13 villes à leur politique de financement. Après avoir déterminé les catégories de coûts de production des activités à imposer aux participants et les taux de participation nécessaires pour recouvrer ces frais, ces villes ont établi des grilles qui font varier le montant des tarifs, compte tenu de certaines considérations. Il s'agit dans l'un des cas, d'une grille s'appliquant aux activités visant des jeunes de 17 ans et moins. Cette clientèle, se trouve ainsi à payer un tarif moindre que celui requis pour défrayer le montant des coûts de production définis par la ville comme imposés aux participants. De même, l'autre ville établit une grille comprenant les pourcentages des coûts totaux de production d'activités qu'elle charge aux participants. Ces pourcentages varient pour des raisons de clientèle et de type d'activités.

Nous devons souligner que les raisons qui justifient l'application à postériori de telles grilles sur les tarifs, nous échappent. Ces villes effectuent une démarche formelle pour fixer un tarif assurant le recouvrement des coûts dûment identifiés par elles, comme ceux à tarifier. L'application de grilles à cette étape vient, en quelque sorte, falsifier les politiques des villes sur le financement des coûts de production des activités de loisir. La différence entre le tarif établi suivant l'application de la politique et ceux obtenus lorsque l'on réfère aux chartres devra être,

Tableau 9

Analyse des catégories de coûts
non financés par des fonds publics dans le cas de quatre villes

VILLE	CATEGORIES DE COUTS					
	INSTALLATIONS DES LOCATION	ADMINISTRATION	MATERIEL	ANIMATION	TRANSPORT	AUTRES DEPENSES
1	X*		X	X		
2		X ¹	X	X	X	X ²
3			X			
4						X ³

- * X: indique une information explicite sur la catégorie de coûts.
1. inclut les frais inhérents à l'assurance-accident.
 2. dépenses non essentielles telles les récompenses et les réceptions.
 3. coûts fixes et variables qu'entraînent la mise sur pied de l'activité.

conséquemment, assumée par la ville.

Nous avons relevé des informations supplémentaires dans les documents de 4 autres villes. Il s'agit de catégories de coûts pour lesquelles les villes ne souscrivent pas. Le tableau 9 présente les données à ce propos. Tel qu'il appert au tableau, on observe l'absence d'orientations sur un grand nombre de catégories de coûts. La majorité des villes se prononce par rapport au financement des dépenses en matériel, tout comme nous l'avons remarqué précédemment dans les cas de 13 villes. Deux municipalités formulent des politiques concernant les coûts d'animation et autant le

font sur la catégorie «autres dépenses». Enfin, les positions prises touchent aussi les coûts encourus pour la location d'installations et d'espaces, l'administration et le transport des participants.

Comme nous l'avons observé tout au long de cette section, les politiques adoptées par les municipalités sur le financement de catégories de coûts diffèrent fréquemment d'une ville à l'autre. De même, de nombreuses variations apparaissent dans les positions adoptées par une même ville. De façon générale, ces différences dépendent fréquemment de la présence de l'un ou plusieurs des facteurs suivants: 1) type de clientèle; 2) niveau de performance; 3) secteur d'activité de loisir. Cependant, nous avons noté que les sources de revenus contribuant à faire diminuer les coûts constituent un élément explicatif beaucoup plus rare.

On note également que peu d'institutions municipales inscrivent des énoncés exprimant clairement leur position concernant le financement des catégories de coûts de production d'activités de loisir présentées à la page 140 de ce chapitre. Ce fait est surprenant, car c'est à partir de ces prémisses que les prix à charger aux participants des activités sont déterminés. Quelques villes mentionnent que les prix à imposer pour chacune des activités sont établis en tenant compte des coûts identifiés à cette fin, alors que dans d'autres cas, on tient compte de distinctions entre les niveaux de performance des activités. Cependant, cela est insuffisant pour conclure que les municipalités considèrent le coût variable d'une activité par rapport à une autre. Par ailleurs, le manque de définitions strictes des coûts recensés dans les documents examinés nous empêche d'identifier quelque formule que ce soit.

Enfin, il ressort, parmi les différentes politiques émises par les 13 villes, que la majorité d'entre elles financent les coûts d'immobilisations et des espaces. De plus, l'analyse révèle que là où la tarification est fortement susceptible d'être en vigueur, la majorité des municipalités se prononce sur les deux composants des coûts de production d'activités suivants: le matériel nécessaire à la réalisation d'une activité et les frais inhérents à l'engagement du personnel directement lié à l'activité.

2.3 Autofinancement d'activités de loisir

L'étude a relevé, dans les documents de quatre villes, des politiques prônant l'autofinancement de coûts encourus pour la tenue d'activités de loisir. Deux de ces villes préconisant l'autofinancement complet des activités de loisir de niveau spécialisé s'adressant aux adultes, c'est-à-dire les activités de pratique organisée, d'initiation et de perfectionnement. Tant qu'aux coûts devant être entièrement autofinancés, il s'agit des frais inhérents à l'opération des installations et des espaces, du matériel et d'animation. Selon l'orientation formulée par une autre ville, toutes les activités de loisir de même caractère impliquant des cours de formation doivent s'autofinancer. Cependant, aucune définition concernant les coûts à recouvrer n'est avancée par celle-ci.

Enfin, dans un autre cas, on opte pour l'autofinancement des coûts nécessaires à l'opération d'activités de loisir particulières. Il s'agit d'une part des activités de loisir s'adressant aux 17 ans et moins dont l'encadrement n'est assuré par aucun groupe de bénévoles. D'autre part, cette position s'applique également à toutes les activités pratiquées par

la clientèle adulte. Toutefois, la ville permet, aux individus et groupes intéressés à assurer la réalisation de ces activités de loisir, d'imposer des frais d'inscription aux participants. Par ailleurs, on mentionne, comme autre alternative de financement, le recours aux programmes de subventions offerts par les gouvernements provincial et fédéral. Ainsi, les facteurs reliés aux types d'activités, de clientèle et d'encadrement des activités sont ceux évoqués par les rares villes prônant l'autofinancement d'activités de loisir.

2.4 Programmes de subventions municipales

Neuf villes sur 32 offrent des subventions pour aider à la réalisation d'activités de loisir ou d'événements spéciaux. Dans le premier cas, il s'agit de subventions que peuvent obtenir certains organismes de loisir pour assurer la tenue de programmes d'activités. Ces programmes réfèrent à ceux délégués aux organismes par le service municipal de loisir dans le cadre de sa programmation régulière ou à ceux offerts par les organismes de loisir. La distinction entre ces deux types de production n'a pu être vérifiée dans les documents examinés, faute d'informations explicites.

Rappelons brièvement que toute subvention accordée aux organismes ou aux individus par les villes est régie, dans le plupart des cas, par des règles spécifiques. Ces dernières limitent l'aide en termes d'éligibilité et de montant à verser. Par exemple, une ville accorde un octroi en utilisant un per capita déterminé selon le statut de l'organisme. Dans une autre ville, le montant accordé aux organismes paroissiaux de loisir correspond au nombre de logements situés sur le territoire desservi par chacun

de ces organismes. Puisque notre étude n'a pas pour objectif d'analyser les méthodes d'allocation financière en loisirs municipaux, nous restreignons notre discussion, sur ce sujet, aux illustrations ci-haut mentionnées.

L'analyse des énoncés portant sur les subventions offertes par les 9 municipalités, nous a permis de dégager les remarques suivantes:

1. Plus un organisme de loisir poursuit des objectifs s'approchant de ceux du service municipal, plus il est susceptible de bénéficier d'une subvention.
2. Certaines villes privilégient les organismes proposant des activités qui s'adressent aux 17 ans et moins.
3. Une des villes accorde la priorité aux activités libres.
4. Dans un cas, les subventions sont octroyées aux organismes s'occupant des 17 ans et moins, dont le budget normalisé est «positif». Aucune précision sur la signification de cette dernière expression n'étant fournie.

Nous avons aussi noté, dans les documents d'autres villes, l'existence de moyens différents d'apporter un soutien financier aux organismes. Pour l'un des cas relevés, il s'agit de l'allocation d'un montant hebdomadaire par la ville pour tout organisme intéressé à assumer l'entretien, la location et la surveillance des patinoires extérieures. Dans un autre cas, on adopte à peu près la même politique, sauf qu'elle s'applique également aux terrains de balle et que les organismes responsables sont payés à même les tarifs exigés. Finalement, une dernière ville remet, aux organismes réalisateurs, un montant prélevé à même les frais d'inscription exigés des participants pour certaines activités de loisir.

Au chapitre des subventions concernant la réalisation ou la participation à des événements spéciaux, trois des neuf villes ont des positions à ce sujet. A titre d'illustration, le tableau qui suit montre les types d'événements et les objets pour lesquels les subventions peuvent être versées.

En outre, on trouve des énoncés par lesquels les villes inscrivent des positions par l'aide apportée au soutien de l'élite, non pas sous la forme de frais de représentation, mais pour d'autres formes. Ainsi, une municipalité prête aux organismes réalisateurs les espaces et les installations nécessaires pour les activités de performance des 17 ans et moins. Dans un autre cas, on met gratuitement à la disposition des organismes responsables les équipements collectifs pour toutes les pratiques et les compétitions des équipes sportives, alors que cette mesure ne s'applique qu'aux périodes d'entraînement pour les sports individuels.

A l'opposé de ces politiques, on relève d'autres décisions ayant trait à l'élite dans trois documents. Il s'agit des conceptions suivantes:

1. Dans un cas, on ne réalise aucun programme d'activités de ce niveau, elle remet cette responsabilité aux organismes de paliers régional, provincial et national.
2. Une autre ville mentionne qu'elle tarifie plus fortement tous les participants aux activités de niveau «élite», lorsque ces dernières requèrent des services supérieurs à ceux prévus pour la masse.
3. Une municipalité répartit entre les équipes sportives, évoluant au plan régional, les revenus lui provenant de la location d'emplacements publicitaires sur les installations et espaces sportifs.

Tableau 10

Types d'événements et d'objets concernés par
les subventions (Les cas de 3 villes)

EVENEMENT	OBJETS DE LA SUBVENTION
Formation des bénévoles	Peut couvrir les frais d'inscriptions, de transport, de repas et de coucher.
Evénement spécial	Peut être accordée selon la nature et l'ampleur de l'événement selon le statut de l'organisme.
Expositions	Peut être accordée aux artistes locaux et non résidents.
Spectacles artistiques	Peut être accordée aux troupes étudiantes et non-étudiantes.
Championnats	Peut être accordée pour couvrir les frais de publicité, de récompenses, de location d'installations et de personnel occasionnel.
Représentation	Peut être accordée pour le transport des individus représentant la ville.
Représentation	Est accordée pour le transport lié aux activités de l'intercité.
Représentation	Peut être accordée pour couvrir les frais de transport dans le cadre d'une représentation ne dépassant pas le niveau provincial aux organismes qui s'occupent des jeunes selon leur degré d'association.

De façon générale, les villes accordent des octrois selon l'un ou plusieurs des facteurs suivants: 1) statut de l'organisme; 2) clientèle visée; 3) niveau de performance des activités de loisir. En ce qui a trait à l'élite, les orientations adoptées par les villes varient d'un support financier aléatoire jusqu'à l'imposition d'une charge spécifique.

2.5 Gratuité d'accès pour des activités de loisir

L'analyse des listes de tarifs et des énoncés de principe, révèle que 12 villes, soit 37,5% des 32 villes ayant fourni un document, offrent des activités gratuites. Conséquemment, les coûts engendrés pour la tenue de ces activités sont entièrement déboursés par la municipalité. Voilà une autre forme de support financier que les institutions municipales assurent pour la tenue d'activités de loisir sur leur territoire.

En ce qui a trait aux activités, généralement on propose la gratuité pour des activités de secteurs et de niveaux de performance différents. Puisqu'il n'est pas dans notre intention de faire de comparaisons entre quelque activité que ce soit, seule la liste des activités offertes gratuitement par les 12 villes est jointe en annexe G. L'analyse et la discussion qui suivent portent exclusivement sur les facteurs pour lesquels on rencontre la gratuité.

Il apparaît que c'est surtout pour des raisons de clientèle que l'on retient la gratuité. Les jeunes de 17 ans et moins sont favorisés à ce niveau, huit des 12 villes offrant l'accès gratuit à des activités pour eux. D'autre part, 10 municipalités sur 12 proposent des activités libres

de droits à toute la population sans distinction. Egalement, au moins une ville pour chacune des clientèles qui suivent, offre gracieusement des activités. Il s'agit de personnes du 3e âge, d'handicapés physiques et mentaux, d'adultes et de citoyens résidants.

Nous avons remarqué que deux villes seulement restreignent la gratuité pour certaines activités, à des périodes précises de la semaine et de la journée. A titre d'illustration, une ville n'exige aucun tarif aux nageurs qui pratiquent cette activité lors de la séance mise à leur disposition une fois par semaine au courant de l'avant-midi. On peut présumer que cette mesure est prise pour répartir la clientèle durant la journée ou pour encourager la participation à des périodes de moindre affluence.

D'autre part, on retrace dans 5 cas des activités offertes gratuitement pour des raisons de clientèle et de moments précis de la semaine et/ou de la journée. Par exemple, les jeunes bénéficient de l'accès gratuit à la séance de patinage libre tenue le samedi. Enfin, une ville n'exige aucun tarif pour l'enfant qui accompagne ses parents lors d'un spectacle donné par des chansonniers locaux. C'est une façon de privilégier la participation familiale à des activités de loisir.

On note l'absence de raisons justifiant l'accessibilité gratuite dans les documents étudiés. Nous avons relevé, dans un cas, que les activités bénéficiant d'une subvention du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche sont offertes gracieusement par la ville aux participants. Pour les autres cas, seules les décisions concernant la gratuité sont explicitement

formulées. Cependant, l'analyse nous a permis d'identifier les facteurs pour lesquels on rencontre la gratuité. Rappelons qu'il s'agit: 1) du type de clientèle; 2) du moment de la semaine et de la journée; 3) de la combinaison des deux facteurs précédents; 4) de conditions qui avantagent la participation familiale.

2.6 Modes de tarification des activités de loisir

Comme souligné auparavant, on retrouve des listes de tarifs d'activités de loisir dans les documents de 21 villes. L'analyse de ces listes nous a conduit à identifier quatre différents types de tarifs utilisés par l'ensemble de ces municipalités. Il s'agit des modes de tarification suivants:

1. Tarif d'inscription: Frais exigé pour tout participant d'une activité de loisir dont la durée s'échelonne sur plusieurs semaines successives.
2. Tarif d'admission: Frais imposé à tout individu pour avoir accès au site récréatif dans lequel il s'adonne librement à la pratique d'une activité de loisir ou encore, assiste à un spectacle quelconque.
3. Tarif d'abonnement: Montant forfaitaire, demandé au participant, lui donnant le droit de participer gratuitement à une activité de loisir particulière ou à un ensemble d'activités spécifiques et ce, pour une durée annuelle ou saisonnière.
4. Carte de membre du service: Tarif saisonnier ou annuel chargé au participant et lui accordant l'accès gratuit, ou à des tarifs réduits, à un ou plusieurs services offerts par le service municipal de loisir.

Le tableau 11 présente des données sur l'importance de chacun de ces

modes de tarification dans les listes de tarifs des activités de loisir des 21 villes. Rappelons qu'aucune analyse n'a porté sur les activités comme telles. La liste des activités concernées par l'un des modes de tarification est jointe en annexe G. De plus, soulignons qu'aucune activité précise n'est mentionnée dans le cas de la carte de membre du service municipal de loisir.

Tableau 11

Importance relative
des modes de tarification*

MODES DE TARIFICATION			
INSCRIPTION	ADMISSION	ABONNEMENT	CARTE DE MEMBRE DU SERVICE
95,2%	14,3%	85,7%	90,5%
(20) ¹	(3)	(18)	(19)

* les données ont été recueillies dans les documents de 21 villes.

1. les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre réel de villes où l'on retrouve des tarifs sur le mode de tarification concerné.

On remarque que la majorité des villes, inscrivant des tarifs dans leur politique, utilise fréquemment les tarifs d'inscription, d'admission et d'abonnement. Cependant, on ne retrace aucune information dans les documents sur les raisons qui expliquent le choix des municipalités pour l'un ou l'autre des modes de tarification.

De même, les avantages reliés aux différents modes ne sont pas semblables. Par exemple, les tarifs d'inscription et d'admission engendrent généralement des frais d'administration et de collecte supérieur à ceux entraînés par les tarifs d'abonnement.

Nous retrouvons des tarifs concernant les cartes de membre du service municipal de loisir pour trois cas seulement. Toutefois, l'analyse de contenu des documents révèle l'utilisation d'une carte similaire par cinq autres villes. Néanmoins, il demeure que cette forme de tarification des activités de loisir, ne semble pas une politique courante dans les services municipaux de loisir.

La carte de membre du service prend diverses appellations dans les documents examinés: 1) carte du citoyen; 2) carte-loisirs; 3) carte de membre du service; 4) carte d'abonnement du service. D'autre part, certaines villes formulent des règles et des procédures concernant la carte de membre. Parmi les règles rencontrées, quelques municipalités signalent accorder exclusivement cette carte à leurs citoyens. Également, on énumère les avantages financiers que procurent la carte à son détenteur. Le tableau 12 présente les divers privilèges auxquels donnent droit les cartes offertes par les huit villes répertoriées.

Comme on peut l'observer, les avantages financiers varient de la gratuité à une réduction des coûts exigés pour l'inscription, l'abonnement et/ou l'admission à une ou plusieurs activités de loisir. Les privilèges accordés varient aussi d'une ville à l'autre. De plus, notons qu'une même municipalité peut octroyer un ou plusieurs des avantages mentionnés dans

Tableau 12

Liste des avantages de la
carte de membre du service*

A. REDUCTION DES:

1. Tarifs d'abonnement aux activités sportives de libre participation.
2. Tarifs d'inscriptions à une activité.
3. Tarifs exigés pour la réservation d'un terrain de sport.
4. Tarifs exigés pour tout service offert par les organismes ou les commerçants collaborateurs.

B. GRATUITE:

1. Admission à une activité sportive de libre participation.
2. Admission à plusieurs activités de libre participation.
3. Prêt de matériel.

C. GRATUITE OU REDUCTION:

1. Tarifs d'inscriptions à une activité et tarifs d'admission à une activité de libre participation.
-

* 8 villes ont adopté cette formule de tarification qui procure l'un ou plusieurs des avantages mentionnés dans le tableau à son détenteur; nous avons retrouvé des tarifs pour seulement trois de ces villes.

le tableau. A titre d'illustration, une ville n'exige aucun tarif d'admission au détenteur d'une carte pour les activités libres et les spectacles culturels qu'elle offre dans sa programmation. Dans un autre cas, on accorde soit la gratuité, soit la réduction des tarifs d'admission et d'inscription demandés pour une activité de loisir. Evidemment, qu'il s'agisse d'un tarif d'inscription, d'admission, d'abonnement ou d'une carte de membre du service, le participant doit défrayer un tarif. L'analyse de la variation des tarifs exigés est présentée dans la section suivante.

2.7 Analyse des facteurs de variation des tarifs d'activités de loisir

2.7.1 Introduction et informations méthodologiques

Cette section porte sur l'identification et l'importance des facteurs pour lesquels des différences entre les charges exigées pour une même activité apparaissent dans les politiques municipales. Pour ce faire, nous avons procédé à une analyse secondaire du contenu des «énoncés de principes» et des «listes de tarifs». Les paragraphes subséquents situent davantage les limites de l'analyse entreprise pour identifier, classifier et estimer l'importance des facteurs de variation des tarifs d'activités de loisir imposés par les villes.

Tout d'abord, signalons qu'en raison de l'absence d'informations formelles expliquant les écarts entre les tarifs de participation demandés par une municipalité pour différentes activités de loisir, aucun résultat n'est présenté à cet égard. D'autre part, les listes de tarifs sont examinés indépendamment du fait qu'il s'agisse de prix imposés soit pour l'ins-

cription, l'abonnement, l'admission à une ou plusieurs activités de loisir, soit pour l'obtention d'une carte de membre du service. Par ailleurs, il s'est avéré, après analyse que l'examen des tarifs selon les modes de tarification n'apporte aucune information supplémentaire à la compréhension de la variation des tarifs de participation et déborde le cadre de la présente étude.

De façon générale, notons que, pour exprimer les différences entre les tarifs exigés pour une même activité, nous employons un qualificatif correspondant à l'écart observé. Par exemple, dans le cas où un service municipal de loisir exige un montant de 10\$ par adulte et de 5\$ par enfant comme droit de participation pour une même activité de loisir, nous retenons comme conclusion simple que les adultes paient plus cher que les enfants.

De même, soulignons que toute comparaison entre les villes, des tarifs de participation à une même activité, s'est révélée impraticable. En effet, tel que souligné dans le chapitre de méthodologie, les politiques de tarification ont été établies à des années différentes. Conséquemment, on ne peut faire le parallèle entre un tarif de participation réclamé en 1979 par une ville et celui demandé en 1981 par une autre ville pour la même activité. Par ailleurs, rappelons que les activités de loisir, pour lesquelles nous examinons les tarifs, peuvent être produites par le service municipal seul ou un organisme de loisir seul ou par ces deux intervenants conjointement. Cependant, nous n'avons pu déterminer si les listes de tarifs d'activités de loisir ont été établies uniquement par les autorités

municipales. Ces informations n'ont pu être relevées.

L'identification des facteurs pour lesquels on observe une tarification différenciée a été réalisée à l'aide d'une grille de compilation, incorporant les tarifs exigés par les institutions municipales pour une même activité. Par la suite, ces facteurs furent classifiés dans de grandes catégories mutuellement exclusives. Il s'agit de: 1) catégorie de clientèle; 2) statut de résidence; 3) secteur d'activité; 4) niveau de performance; 5) autres facteurs. L'importance de chacun des facteurs liés à l'une de ces grandes catégories a été déterminée par le nombre de villes où on en tenait compte. Les résultats concernant chacune des catégories principales sont présentés tour à tour dans les pages qui suivent. Sous chacune de ces grandes catégories, l'analyse peut varier dans sa forme. Des indications à ce propos sont apportées dans chacune des sections.

2.7.2 Influence des facteurs «catégorie de clientèle» et «statut de résidence» sur la tarification des activités de loisir

Nous avons observé une variation de tarifs pour une même activité de loisir, en raison de facteurs liés à la «catégorie de clientèle» et au «statut de résidence», dans 21 villes différentes. L'analyse des énoncés de principes nous a permis d'identifier cinq autres cas où ces facteurs influencent la tarification d'activités. La liste des facteurs «catégorie de clientèle» et «statut de résidence» est la suivante:

A. Catégories de clientèle

1. Groupe d'âge:

- Enfant (toute personne âgée de 4 à 12 ans)
- Adolescent (toute personne âgée de 13 à 17 ans)
- Jeune (toute personne âgée de 17 ans et moins)
- Adulte (toute personne âgée de 18 ans et plus)
- Age d'or (toute personne âgée de 55 ans et plus)

2. Statut du participant:

- Etudiant (toute personne poursuivant des études)
- Handicapé (toute personne ayant un handicap physique)
- Spectateur (toute personne assistant à une activité sans y participer)
- Gens défavorisés économiquement
(toute personne bénéficiant de l'aide sociale ou qui est économiquement incapable de payer le prix demandé).

3. Autres:

- Famille (peut inclure les enfants d'une même famille seulement ou les parents et les enfants)
- Couple
- Groupe

B. Statut de résidence

1. Résident (toute personne ayant son domicile principal dans les limites de la ville)
2. Non Résident (toute personne n'ayant pas son domicile principal dans les limites de la ville)

En premier lieu, précisons que 16 villes sur 21 tarifient des activités s'adressant exclusivement à un type de participant. Ce fait révèle

que les municipalités chargent des tarifs de participation aux types de clientèle bénéficiant d'activités de loisir mises sur pied pour eux seuls. Les données du tableau suivant précisent l'importance de la tarification des activités s'adressant à des catégories spécifiques de clientèle. Comme on peut le remarquer, on retrouve davantage de cas pour les activités s'adressant uniquement aux jeunes ou aux adultes. On peut supposer que cela est dû au plus grand nombre d'activités s'adressant à ces clientèles parmi celles programmées par les services de loisir municipaux.

Tableau 13

Importance de la tarification d'activités de loisir
s'adressant à des catégories de clientèle*

CATEGORIES DE CLIENTELE						
ENFANT	JEUNE	ADULTE	AGE D'OR	HANDICAPE	ETUDIANT	FAMILLE
37,5%	62,5%	62,5%	6,3%	6,3%	6,3%	18,8%
(6) ¹	(10)	(10)	(1)	(1)	(1)	(3)

* Les données ont été recueillies dans les documents de 16 villes.

1. Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre réel de villes où l'on retrouve des informations sur la catégorie de clientèle concernée.

Les résultats des tableaux 14 et 15 font état de l'examen des tarifs chargés à deux types de clientèle ou plus, pour une même activité. Les données présentées dans ces tableaux méritent certaines précisions pour aider à leur compréhension. Tout d'abord, voici quelques définitions s'y rapportant:

1. Charge maximale: tarif pour lequel on relève le prix le plus élevé parmi ceux réclamés aux autres clientèles pour une même activité.
2. Tarif préférentiel: tarif réduit par rapport à ceux demandés aux autres clientèles pour une même activité.
3. Nombre de cas: nombre de fois que l'on rencontre un tarif de participation impliquant un des types de clientèle sur les listes de tarifs d'activités.
4. Nombre réel de villes: nombre de villes où l'on rencontre un des types de clientèle dans leur liste de tarif.
5. Niveau de tarification: indique le sens d'une gradation du moins cher au plus cher tel qu'observé pour les tarifs d'activités de loisir. La gradation montre que les prix demandés augmentent à partir d'une base aléatoire, c'est-à-dire du tarif le moins onéreux jusqu'à une charge maximale.

De plus, lorsqu'il y a une échelle de 3 niveaux, cela signifie que pour une même activité, on retrouve trois prix différents imposés à au moins trois types de clientèle. A titre d'illustration, citons l'exemple suivant: une ville exige comme tarif de participation au cours de natation, 5\$ pour un jeune; 5\$ pour un étudiant; 7\$ pour une personne de l'âge d'or et 10\$ pour un adulte. Les niveaux de tarification attribués pour ces clientèles sont respectivement 1, 1, 2, 3. Egalement, notons que le nombre de cas pour chacune des clientèles ci-haut mentionnées est de 1. Enfin, dans cet exemple, notons que:

-le niveau 1 indique le tarif le moins onéreux (demandé à une ou plusieurs clientèles) parmi ceux exigés aux autres types de participants d'une même activité.

- le niveau 2 indique un tarif dont le montant est plus élevé que celui du niveau 1, pour la même activité.
- le niveau 3 indique la charge maximale tarifée parmi celles exigées.

Cependant, cette façon de procéder entraîne certains désavantages. D'une part, on ne peut connaître les clientèles impliquées dans les combinaisons de tarifs. Ainsi, lorsqu'il y a deux niveaux de tarification, on ne peut savoir s'il s'agit d'une activité s'adressant à la fois aux jeunes et aux adultes ou encore visant les adultes et les personnes de l'âge d'or. D'autre part, il n'est pas possible de dégager les cas où l'on a relevé, pour deux types de clientèle, des tarifs de même niveau. Ainsi, dans le cas exposé plus haut, les jeunes et les étudiants défraient le même prix pour suivre un cours de natation; les niveaux de tarification correspondants sont alors tous les deux de 1.

Comme on le remarque dans le tableau qui suit, on a observé jusqu'à trois différents tarifs en progression ascendante pour une même activité. Le fait que le nombre de cas soit supérieur au nombre réel de villes, indique la grande diversité des politiques de tarification qu'adopte une même ville. Cependant, on ne retrouve aucune raison explicite à cette variation dans les documents analysés.

En général, les résultats du tableau 14 démontrent que sur le plan des clientèles, la famille et la population adulte se voient imposer des tarifs plus onéreux par rapport aux autres types de participants. Tout d'abord, soulignons que la tarification familiale varie du moins cher au plus cher dépendamment du nombre d'enfants d'une même famille ou encore,

Tableau 14

Influence du facteur «catégories de clientèle» sur la
tarification des activités de loisir selon une échelle du
moins cher au plus cher*

CATEGORIES DE CLIENTELE	NOMBRE REEL DE VILLES	NOMBRE DE CAS RELEVES AU TOTAL	ECHELLE		
			DU MOINS	CHER AU	PLUS CHER
			NIVEAU	NIVEAU	NIVEAU
			1	2	3
ADULTE	20	73	7	62*	4
JEUNE	19	61	59	2	0
ETUDIANT	11	25	22	3	0
AGE D'OR	5	19	15	4	0
FAMILLE	10	14	0	3	11
SPECTATEUR	2	2	2	0	0
HANDICAPE	1	2	2	0	0
TOTAL	21	196	107	74	15

* Les données ont été recueillies dans les documents de 21 villes.

1. 62 cas relevés sur 73, où les adultes doivent déboursier un tarif de niveau 2, c'est-à-dire un tarif plus onéreux que celui s'appliquant à une autre catégorie de clientèle.

lorsque le nombre de membres d'une même famille s'accroît. Egalement, notons que les tarifs familiaux s'appliquent lorsque les enfants ou les membres d'une même famille s'inscrivent à une même activité ou à une des activités organisée par le service municipal de loisir.

Dans certains cas, on rencontre la gratuité d'accès à une activité. A titre d'illustration, une ville ne charge aucun tarif à partir du troisième enfant en autant que ses frères ou soeurs soient inscrits à la même activité. Dans ce cas, les deux premiers enfants déboursent un tarif forfaitaire pour participer à cette activité. Dans un autre cas, le cinquième membre d'une même famille, s'inscrivant à une des activités organisée par le service municipal de loisir bénéficie de la gratuité. Tant qu'aux autres membres de la famille, qu'il s'agisse d'un enfant ou d'un parent, on observe toujours dans le même cas, qu'une charge maximale s'applique au premier des membres qui s'inscrit et que le quatrième membre paie le tarif le plus bas. En fait, les tarifs familiaux constituent une tarification préférentielle visant à privilégier la participation familiale aux activités de loisir.

Outre les dix villes où l'on rencontre des tarifs s'appliquant à une famille, on a également relevé, dans quatre autres villes, des énoncés indiquant qu'elles adoptent des tarifs spéciaux pour privilégier la participation familiale. Par ailleurs, dans certains cas, on va même jusqu'à rembourser les tarifs de participation demandés par les organismes, pour un troisième et quatrième enfant d'une même famille ou encore, on réévalue l'aide financière accordée aux organismes en fonction de la tarification familiale qu'ils appliquent.

Au chapitre des tarifs exigés aux différents groupes d'âge, on constate que les jeunes et les personnes de l'âge d'or sont favorisés au plan de la tarification des loisirs. Parmi les documents où l'on ne retrouve pas de listes de tarifs, deux villes indiquent explicitement privilégier

les jeunes par rapport à une clientèle adulte au niveau du processus de calcul des tarifs d'activités de loisir. Dans un autre cas, on signale l'imposition de tarifs préférentiels s'appliquant aux personnes de l'âge d'or.

Egalement, nous avons noté dans les listes de tarifs de sept villes, une variation des prix imposés aux enfants et aux adolescents. Généralement, pour une même activité, les enfants bénéficient de tarifs préférentiels par rapport aux adolescents. Dans un cas, ces clientèles paient le même prix alors que pour un autre cas, les adolescents défraient un coût moindre que celui réclamé aux enfants. Toutes les fois où l'on retrouve des tarifs chargés aux adolescents, ceux-ci bénéficient de tarifs préférentiels par rapport à ceux demandés aux adultes. Enfin, dans de rares cas, on tient compte de distinctions entre les catégories d'âge de ces clientèles. Ainsi, pour une même activité, les enfants de 4 à 6 ans paient un tarif inférieur à celui imposé aux 7 à 12 ans et les 13 à 17 ans défraient une charge maximale.

Par ailleurs, il apparaît que les spectateurs, les étudiants et les handicapés paient fréquemment des tarifs moins onéreux que ceux réclamés aux autres types de participants pour une même activité. Il est intéressant de constater que certaines villes imposent un tarif à l'individu qui, par exemple, se présente à la séance de patinage libre pour y assister et non pour s'adonner au patinage.

L'auteur a aussi relevé des énoncés concernant la tarification selon

le «statut» des participants dans les documents où aucun tarif n'apparaît. Dans deux cas, on impose des tarifs moins onéreux pour les étudiants alors que dans un autre, on adopte des tarifs réduits pour les handicapés. Enfin, trois villes ont des mesures touchant les personnes défavorisées économiquement. Ces mesures consistent à annuler les tarifs d'activités pour toute personne bénéficiant de l'aide sociale ou à garantir l'accès pour tout citoyen étant dans l'incapacité partielle ou totale de payer.

D'autre part, on a remarqué que trois municipalités adoptent des tarifs préférentiels s'appliquant au couple. Le tarif forfaitaire qui leur est imposé revient moins cher que si chacune des personnes déboursait le prix demandé à un individu. Finalement, dans un cas, tout groupe, ayant une entente particulière avec le service municipal de loisir, bénéficie d'une réduction sur le tarif de participation.

Le tableau 15 illustre aussi la grande variabilité des politiques de tarification adoptées par les villes. En effet, lorsque le facteur «catégorie de clientèle» est combiné à celui de «lieu de résidence», on rencontre jusqu'à huit différents tarifs en progression ascendante pour une même activité. D'autre part, pour les dix municipalités où nous avons relevé des cas de variation selon ces deux facteurs, nous y avons aussi rencontré des cas de variation selon le facteur «clientèle». Ces faits indiquent de façon significative la grande variation des politiques adoptées par une même ville sur la tarification des activités de loisir.

Généralement, tout comme les données du tableau 14, on remarque que,

Tableau 15

Influence des facteurs «catégories de clientèle»
et «statut de résidence» sur la tarification
des activités de loisir*

FACTEURS		NOMBRE REEL DE VILLES	NOMBRE DE CAS RELEVES AU TOTAL	ECHELLE							
CATEGORIES DE CLIENTELE	STATUT DE RESIDENCE			DU MOINS CHER AU PLUS CHER							
				1	2	3	4	5	6	7	8
JEUNE	RESIDENT	9	23	23	0	0	0	0	0	0	0
JEUNE	NON RESIDENT	9	23	1	12 ¹	9	1	0	0	0	0
ETUDIANT	RESIDENT	4	4	3	0	1	0	0	0	0	0
ETUDIANT	NON RESIDENT	4	4	1	2	0	1	0	0	0	0
HANDICAPE	RESIDENT	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0
HANDICAPE	NON RESIDENT	1	2	0	0	2	0	0	0	0	0
AGE D'OR	RESIDENT	3	4	3	1	0	0	0	0	0	0
AGE D'OR	NON RESIDENT	3	4	0	0	3	1	0	0	0	0
ADULTE	RESIDENT	10	21	4	13	2	1	1	0	0	0
ADULTE	NON RESIDENT	9	20	0	4	5	8	2	1	0	0
FAMILLE	RESIDENT	5	9	0	3	4	0	1	0	1	0
FAMILLE	NON RESIDENT	5	9	0	2	0	3	1	2	0	1
TOTAL		10	125	37	37	26	15	5	3	1	-

* Les données ont été recueillies dans les documents de 10 villes.

1. 12 cas relevés sur 23, où les jeunes non-résidents déboursent un tarif de niveau 2, c'est-à-dire un tarif plus onéreux que celui s'appliquant à une autre catégorie de clientèle.

sur le plan des clientèles, la famille et la population adulte se voient imposer des tarifs plus élevés que ceux réclamés aux autres types de participants. On peut également observer jusqu'à quel point les jeunes sont

effectivement favorisés au niveau de la tarification, les villes allant même dans certains cas jusqu'à favoriser les jeunes non résidents. Cependant, on peut constater que plusieurs villes mettent l'emphasis sur le fait que la clientèle demeure dans la municipalité.

Par ailleurs, cinq municipalités montrent une variation des tarifs selon qu'il s'agisse d'enfants ou d'adolescents ayant le statut de résident ou de non résident. Pour tous les cas où des tarifs s'appliquent aux enfants résidents, ces derniers déboursent des prix plus bas que ceux demandés aux enfants non résidents et aux adolescents. Dans certains cas, pour une même activité, les adolescents résidents paient moins cher que les enfants non résidents, alors que pour une autre activité, on observe l'inverse. Dans un seul cas, on demande le même tarif aux adultes et aux adolescents résidents et une charge maximale aux adolescents et aux adultes non résidents pour une même activité. Ces données montrent à quel point certaines politiques de tarification peuvent être diversifiées et complexes.

Outre les dix municipalités où nous avons relevé les données du tableau précédent, sept autres villes indiquent tenir compte du lieu de résidence du participant pour l'établissement de tarifs d'activités de loisir. L'analyse des énoncés montre que toutes ces villes demandent des tarifs plus onéreux aux non résidents qu'aux résidents. Dans certains cas, on précise même à quoi correspond l'écart entre les tarifs réclamés aux résidents et aux non résidents; il s'agit de:

a) on fait payer aux non résidents le double du coût d'inscription s'appliquant aux résidents; b) on demande aux non résidents un tarif de partici-

pation assurant l'autofinancement complet de l'activité; c) on majore, pour les non résidents, le tarif de participation réclamé aux citoyens d'un pourcentage correspondant aux frais d'administration encourus pour la tenue de l'activité à laquelle ils s'adonnent.

Par ailleurs, on remarque une variation des politiques adoptées par une même ville. A titre d'illustration, voici un exemple tiré des listes de tarifs d'une ville. Cette dernière réclame comme tarif de participation pour une activité: a) un prix moindre aux jeunes résidants; c) un prix plus onéreux encore aux jeunes non résidants; d) un prix maximal aux adultes non résidants. La même municipalité demande comme tarif de participation pour une autre activité: a) un prix minimal aux jeunes résidants; b) un prix plus élevé mais s'appliquant aux jeunes non résidants et aux adultes résidants; c) un prix maximal pour les adultes non résidants. Ainsi, pour les mêmes types de clientèles, mais pour des activités différentes, les politiques de cette ville diffèrent.

Nous avons également observé la variabilité des politiques de tarification entre les villes. Ainsi par exemple, une municipalité impose comme tarif pour une activité: a) un prix moindre s'appliquant aux jeunes et aux personnes de l'âge d'or résidants; b) un prix supérieur aux adultes résidants; c) un prix maximal s'appliquant aux jeunes, aux personnes de l'âge d'or et aux adultes ne résidant pas dans la municipalité. Une autre ville réclame pour la même activité: a) un prix moindre aux jeunes résidants; b) un prix plus élevé aux personnes du 3e âge résidentes; c) un prix encore plus élevé aux jeunes non résidants; d) un prix supérieur s'appliquant aux adultes résidants et aux personnes du 3e âge non résidants;

e) un prix maximal aux adultes non résidants. Donc, pour une même activité s'adressant aux mêmes types de clientèles, les politiques de tarification des villes peuvent encore varier.

2.7.3 Influence des facteurs «secteur d'activité» et «niveau de performance» sur la tarification des activités de loisir

Tout d'abord, précisons qu'aucune analyse des listes de tarifs pour démontrer l'importance des facteurs «niveau de performance» et «secteur d'activité» n'a été entreprise dans cette étude. Les difficultés pour organiser les données de façon à pouvoir comparer les tarifs entre les secteurs «sport» et «socioculturel», ou encore, les tarifs demandés pour les activités s'adressant à l'élite et ceux réclamés au niveau de l'initiation, rendaient l'analyse hasardeuse, voire impossible. D'autre part, rappelons que les grilles de tarifs n'ont pas été émises au cours de la même année rendant ainsi impossible toutes comparaisons des prix chargés pour les activités entre les villes.

Nous présumons que la tarification des activités de loisir adoptée par les municipalités diffère en raison des facteurs «secteur d'activité» et «niveau de performance». Comme souligné dans une section précédente, la variation des positions prises par les villes sur le financement de catégories de coûts dépend entre autres de la présence de ces facteurs. De plus, même si les villes ne font pas de distinction entre les secteurs d'activités dans la majorité des cas, on peut déduire qu'elles le font implicitement. Citons le cas où l'on impose des tarifs de participation pour recouvrer les coûts d'opération des installations. Ces derniers sont

sûrement plus onéreux pour une aréna où se déroule une activité sportive que ceux encourus pour un local où a lieu une activité socioculturelle. Conséquemment, le tarif imposé pour participer au hockey sera supérieur à celui demandé pour l'activité macramé selon une même formule de tarification où les coûts d'opération des installations sont financés par un tarif de participation.

Par ailleurs, 14 municipalités sur 21, réclament des prix différents pour une même activité, dépendamment du niveau de performance. Dans le cas de six villes sur 21, nous avons noté que bien qu'il y ait différents niveaux de performance pour une même activité, cela n'influence pas le prix qu'elles demandent pour ces activités. Cependant, aucune raison n'est apportée pour justifier ces choix.

Dans de rares cas, on observe une variation des tarifs en raison du niveau de performance combiné à d'autres facteurs tel que le lieu de résidence, la catégorie de cours, l'âge et le sexe. Ces facteurs secondaires associés au facteur «niveau de performance» viennent fixer les tarifs à la hausse. Généralement, si l'on considère le niveau de performance non associé à d'autres facteurs, on observe une gradation ascendante des tarifs selon une progression depuis les premiers apprentissages jusqu'à une pratique intensive et spécialisée d'une activité. A titre d'illustration, pour un cours de poterie, une ville impose un même tarif pour les niveaux «débutant» et «intermédiaire» et un prix supérieur pour le niveau «avancé».

Enfin, nous avons également observé qu'une même ville peut tarifier plus cher pour une activité donnée selon le niveau de performance et ne pas

tenir compte de cette distinction pour d'autres activités où l'on retrouve des niveaux de performance différents. A titre d'exemple, dans un cas on tarifie plus cher les cours de natation de niveau «gris» que ceux de niveau «jaune», alors qu'on réclame le même prix pour les cours de poterie de niveau 1 et de niveau 2. Ces faits démontrent à quel point les politiques de tarification adoptées par les villes sont diversifiées.

2.7.4 Autres facteurs qui influencent la tarification des activités de loisir

L'examen des listes de tarifs nous a permis de reconnaître que dans huit villes sur 21, d'autres facteurs font varier les tarifs imposés pour une même activité de loisir. Il s'agit des facteurs suivants:

1. Mode de cours (collectif, privé, etc.)
2. Moment de la journée (matin, autres moments de la journée, etc.)
3. Moment de l'année (printemps, autres saisons)
4. Durée de l'activité (1/2 journée, 1 journée, etc.)
5. Services rendus (sans surveillance, avec surveillance, etc.)
6. Type d'installation (tennis extérieur, tennis intérieur, etc.)

Généralement, les variations de tarifs causées par ces facteurs sont peu fréquentes. Outre la différence, relevée dans six villes, entre les tarifs d'activités chargés selon le type d'installation utilisé, on n'a retrouvé qu'un seul cas pour chacun des autres facteurs. Ainsi, dans un cas, on réclame un tarif moins élevé pour un cours collectif en musique que pour un cours privé. On remarque aussi des mesures tarifaires visant à inciter la participation à d'autres moments de la journée où il y a moins

dre affluence. Par exemple, un cours de conditionnement physique est moins onéreux lorsqu'il est suivi le matin.

Par ailleurs, une municipalité impose un prix plus bas pour un cours de conditionnement physique se déroulant au printemps plutôt qu'aux autres saisons. On peut supposer qu'au printemps il est possible de pratiquer certaines activités à l'intérieur. Conséquemment, la tenue de cette activité au printemps entraîne des coûts moins élevés d'opération. Egalement, on note, dans un cas, une différence des tarifs, dépendamment du fait qu'un skieur pratique l'activité une demie journée ou une journée complète, le prix maximal étant imposé pour une journée complète, la durée d'utilisation des services requis étant alors plus longue.

D'autre part, une municipalité tarifie moins cher pour une séance de patinage libre où aucune surveillance n'est assurée que lorsque celle-ci est assurée. De façon générale, il en coûte moins cher pour participer à une même activité si elle se déroule dans une installation extérieure plutôt qu'intérieure. Par exemple, le tarif exigé pour le bain libre dans une piscine extérieure est moins élevé que celui demandé dans le cas d'une piscine intérieure. Là encore, on peut présumer que la différence entre les coûts d'opération de ces types d'installations se reflètent dans les tarifs réclamés.

Enfin, on a relevé dans les «énoncés de principes» de six villes, d'autres facteurs qui influencent la détermination du tarif de participation aux activités de loisir. Ainsi, les prix demandés aux participants peuvent varier selon:

1. les possibilités budgétaires des villes;
2. la capacité de payer des participants aux activités de loisir;
3. la valeur accordée à l'activité par la clientèle;
4. le coût maximum à charger pour maintenir la participation;
5. la valeur des bénéfices que retire la plus grande majorité d'intéressés.

2.7.5 Influence des principales catégories de facteurs sur la forme de financement des activités de loisir

Les données présentées dans le tableau 16 ont été recueillies dans les documents de 29 villes différentes, soit 90,6% des municipalités de l'échantillon. Rappelons qu'en raison de la présence de l'une ou plusieurs des catégories de facteurs «catégories de clientèle», «statut de résidence», «secteur d'activité» et «niveau de performance», on a observé que les villes ont des politiques de financement des activités de loisir variant de la gratuité, c'est-à-dire du support financier total par les fonds publics, jusqu'à un prix maximal imposé aux usagers.

Les résultats montrent l'importance de chacun des principaux facteurs pris en considération par les villes dans la détermination d'une politique de financement des activités de loisir sur leur territoire. Cependant, les facteurs relevés comme facteur explicatif de la variation des politiques de financement des activités ne contiennent pas, en eux-même, d'informations sur les raisons justifiant ces choix. Les raisons qui justifient les écarts entre les tarifs imposés ou les diverses politiques concernant le financement des catégories de coûts sont souvent rares. On peut présumer que les ententes, entre les municipalités en matière de loisir, la différence entre

Tableau 16

Popularité des facteurs qui ont tendance à faire varier la
forme de financement des activités de loisir*

CATEGORIES DE CLIENTELE						TYPE D'ACTIVITE			
STATUT DE RESIDENCE	COUPLE OU GROUPE	FAMILLE	STATUT			GROUPES D'AGE		NIVEAU DE PERFORMANCE ²	SECTEUR D'ACTIVITE
			ETUDIANT	HANDICAPE	GENS DEFAVORISES ECONOMIQUEMENT	PERSONNES 3e AGE	AUTRES GROUPES D'AGE		
55,2%	13,8%	62,1%	44,8%	13,8%	10,3%	34,5%	86,2%	24,1%	3,4%
(16) ¹	(4)	(18)	(13)	(4)	(3)	(10)	(25)	(7)	(1)

* Les données ont été recueillies dans les documents de 29 villes.

1. Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre réel de villes où les politiques varient selon le facteur mentionné.

2. Variation des tarifs pour une même activité selon le niveau de performance.

les coûts encourus pour la tenue de diverses activités de loisirs ou encore, l'octroi de subventions gouvernementales sont autant de motifs à cette variabilité. Cependant, l'absence de raisons explicites constitue la limite la plus importante pour la compréhension des politiques municipales de tarification.

2.8 Analyse des facteurs qui causent des variations de politiques dans diverses catégories de services

2.8.1 Données générales

Dans les sections précédentes, nous avons traité des politiques concernant deux catégories de services, soit les programmes de subventions et les activités programmées en loisir. Tel que mentionné dans le chapitre de méthodologie, on retrouve également comme types de service: le prêt ou la location des installations ou des espaces; le prêt ou la location des équipements; le prêt ou la location du matériel; le prêt ou la location des autres services. Pour un rappel des définitions de ces services, il faudra se référer aux pages 99 à 101 du chapitre sur la méthodologie.

De même que les politiques de financement portant sur les activités, on a observé que les politiques adoptées par les villes sur ces services varient de la gratuité jusqu'à une charge maximale. Le tableau qui suit précise le nombre de villes où pour chacune des catégories de services ci-haut mentionnées, on relève des politiques. Ces données furent obtenues par l'analyse secondaire des énoncés de principes, des modes de calcul et des listes de tarifs touchant l'un ou plusieurs des services considérés.

Tableau 17

Répartition en pourcentage des politiques de prêt ou de location touchant différentes catégories de services*

CATEGORIES DE SERVICES			
INSTALLATIONS ET ESPACES	EQUIPEMENT	MATERIEL	AUTRES SERVICES
90,5%	33,3%	28,6%	42,9%
(19)	(7)	(6)	(9)

* Les données ont été recueillies dans les documents de 21 villes.

Des 21 villes où l'on retrouve des politiques sur différents services, la majorité d'entre elles en ont sur la location ou le prêt des installations et des espaces. Rappelons qu'aucune analyse entre les politiques adoptées par une ville n'a été entreprise dans cette étude. Cette section propose de mettre en lumière les différentes politiques édictées par les villes sur chacun des types de services en loisir énumérés précédemment. Egalement, nous nous attardons à identifier et à estimer l'importance des facteurs pour lesquels les politiques de financement sur ces services varient.

2.8.2 Facteurs qui influencent la location ou le prêt d'installations ou d'espaces à l'intérieur ou à l'extérieur des programmes réguliers du service municipal de loisir

Tout d'abord, mentionnons qu'il n'a pas été possible, dans tous les cas, d'établir si les taux de location réclamés pour les installations et les espaces concernaient uniquement les heures disponibles de la programmation régulière du service municipal de loisir. C'est pourquoi l'analyse des tarifs de location ne fait pas de distinction, c'est-à-dire comprend à la fois les heures disponibles pour la réalisation d'activités à l'intérieur ou à l'extérieur de la programmation régulière du service de loisir des villes.

On retrouve des tarifs pour la location d'installations et d'espaces dans 18 villes. Certaines autres municipalités indiquent offrir ce service, mais on ne retrouve aucun tarif de location ni autre précision s'y rapportant. Sur 18 villes, 17 ont des tarifs de location variant de la gratuité à une charge maximale selon les types d'installations ou d'espaces et aussi, selon des facteurs liés au statut de l'organisme, le lieu de résidence des utilisateurs et la clientèle visée. Dans quelques cas, les données furent obtenues par l'examen des énoncés de principes. Dans un premier temps, nous avons analysé la variation des politiques selon le type d'installations ou d'espaces. Pour ce faire, nous avons classifié les installations et les espaces dans les catégories suivantes:

A. Installations

1. Installations majeures: aréna et piscine intérieure.
2. Salles et ateliers: atelier de création et de photographie, salle commu-

nautaire, auditorium, chalet, kiosques, etc..

3. Plateaux sportifs: gymnases, palestres, salle de tir à l'arc, dojo, salle de combat, tennis intérieur, terrain de badminton, etc..
4. Autres installations: bureaux de travail

B. Espaces

1. Patinoires extérieures
2. Piscines extérieures
3. Tennis extérieur
4. Terrains de balle
5. Autres terrains sportifs: terrain de soccer, terrain de football, piste d'athlétisme
6. Autres espaces: croquet, parcs publics, terrains de camping.

Nous avons joint en annexe G une liste exhaustive des principaux espaces et installations sur lesquels portent les politiques de prêt ou de location. Par ailleurs, l'examen des listes de tarifs nous a conduit à reconnaître trois niveaux distincts dans la tarification des installations et des espaces. Il s'agit de: 1) gratuité; 2) tarif préférentiel; 3) charge maximale. Les données du tableau 18 font état de l'importance des facteurs liés aux catégories d'installations et d'espaces selon ces trois niveaux de tarification. C'est en raison de cette variété de politiques que peut adopter une ville que l'on remarque une différence entre le nombre réel de villes où l'on relève une orientation sur un type d'installation précis et la somme des villes, par niveau de tarification, pour cette même installation.

Tableau 18

Prêt ou location des installations et des espaces à
l'intérieur ou hors des programmes réguliers du
service municipal de loisir*

CATEGORIES D'INSTALLATIONS ET D'ESPACES	NOMBRE REEL DE VILLES	GRATUITE	TARIF PREFERENTIEL	CHARGE MAXIMALE
1.0 <u>Installations intérieures</u>	16	10	12	16
1.1 Installations majeures:				
-Aréna	13	5	10	13
-Piscine intérieure	6	4	4	6
1.2 Salles et ateliers	12	8 ¹	6 ²	12 ³
1.3 Plateaux sportifs	9	5 ⁴	6 ⁵	9 ⁶
1.4 Bureaux de travail	1	1	0	0
2.0 <u>Espaces</u>	8	7	4	7
2.1 Patinoires extérieures	3	3	2	2
2.2 Piscines extérieures	4	2	1	3
2.3 Tennis extérieur	3	3	1	2
2.4 Terrains de balle	7	6	2	6
2.5 Autres terrains sportifs	6	5	1	5
2.6 <u>Autres espaces</u>				
-Croquet	1	1	0	1
-Parcs publics	1	1	0	1
-Camping	2	0	1	1

* Les données ont été recueillies dans les documents de 17 villes.

1. Installations scolaires (1 ville); gratuité dans le cadre de réunions (3 villes)
2. Installations scolaires (2 villes); installations scolaires et municipales (1 ville); prix préférentiels dans le cadre de cours (1 ville)
3. Installations scolaires (3 villes); installations scolaires et municipales (1 ville)
4. Installations scolaires et municipales (2 villes)
5. Installations scolaires (1 ville); installations scolaires et municipales (2 villes)
6. Installations scolaires (1 ville); installations scolaires et municipales (3 villes)

Nous avons également noté qu'une même ville peut se prononcer différemment sur un ou plusieurs types d'installations et d'espaces. Ainsi, toutes les politiques adoptées par les villes n'impliquent pas nécessairement une gradation des tarifs de location réclamés pour un espace ou une installation. On a rencontré plusieurs cas où les tarifs horaires réclamés pour l'utilisation de nombreux espaces et installations ne variaient pour aucun des facteurs précédemment mentionnés. Par ailleurs, nous avons relevé des informations supplémentaires sur la variation des politiques de prêt ou de location des espaces et des installations dans quelques documents. Nous avons introduit ces détails explicatifs à la suite du tableau 18.

Au chapitre de la gratuité, les données montrent que les villes offrent davantage l'utilisation gratuite d'espaces plutôt que d'installations. Aucune raison n'a été relevée dans les documents pour expliquer ces choix. Cependant, concernant les installations, on note que ces dernières peuvent souvent être la propriété des commissions scolaires. On peut présumer que les municipalités sont peu enclines à offrir l'utilisation gratuite d'installations pour lesquelles elles doivent déboursier certains coûts de location. Ainsi, on peut faire l'hypothèse que les orientations des villes concernant les installations peuvent dépendre des ententes contractées avec les institutions scolaires.

D'autre part, comparativement aux tarifs de location chargés pour l'utilisation d'espaces, les villes chargent plus souvent des tarifs préférentiels pour l'utilisation d'installations. De façon générale, pour chacun

des types d'installations, on retrouve une charge maximale imposée aux utilisateurs. Alors que pour les espaces, on ne retrace pas dans tous les cas des charges maximales, et ce, en raison de données obtenues par l'analyse des énoncés de principes de villes où aucune liste de tarifs de location n'apparaît dans leur document.

Enfin, on remarque que parmi les types d'installations, l'aréna est celui où l'on rencontre le moins de cas de gratuité. Pour leur part, les salles et les ateliers sont le type d'installation pour lequel les villes chargent le moins souvent de tarifs préférentiels. Egalement, il arrive que cette mesure tarifaire s'applique strictement lorsque les salles et ateliers sont utilisés pour la tenue de réunions. On remarque que, dans la majorité des cas, nombre de types d'espaces sont offerts gratuitement. Les terrains sportifs étant le type d'espace où l'on observe le plus rarement la présence de tarifs préférentiels.

En second lieu, nous avons analysé la variation des tarifs de location des installations et des espaces selon les facteurs liés au statut de l'organisme, le lieu de résidence des utilisateurs et la clientèle visée. Pour ce faire, nous avons classifié ces facteurs dans les catégories suivantes:

A. Statut de l'organisme

1. Degré d'association

- | | |
|--|-------------------------------------|
| -organisme bénévole accrédité | -association ou ligues |
| -organisme bénévole affilié | -clubs sociaux ou ligues |
| -organisme bénévole affinitaire | -comités de loisirs d'entreprises |
| -organisme bénévole associé | -ligues indépendantes |
| -organisme bénévole collaborateur | -organisme dépendant |
| -organisme bénévole complémentaire | -organisme indépendant |
| -organisme bénévole municipal | -organisme indépendant affinitaire |
| -organisme bénévole partenaire | -organisme paroissial de loisir |
| -organisme bénévole reconnu | -organisme sportif d'élite d'adulte |
| -organismes qui ont signé un protocole d'entente | |

2. Intérêt lucratif et non lucratif

- organisme à but lucratif
- organisme à but non lucratif
- exploitants (organisme à but lucratif)
- ligue ou association à but lucratif
- ligue ou association à but non lucratif

3. Membership: selon la proportion de jeunes ou d'adultes membres d'un organisme.

4. Vocations variées

- oeuvres de bienfaisance
- groupements politiques
- organismes religieux
- groupements syndicaux

5. Institutions scolaires

- Commission scolaire
- Institution scolaire sans protocole d'entente
- Institutions scolaires: primaires, secondaires, collégiales et universitaires.

B. Statut de résidence

1. Organisme résidant: organisme dont le siège social se situe dans le territoire municipal ou encore dont les activités desservent principalement les citoyens de la ville (organisme local).
2. Organisme non résidant: organisme dont le siège social est établi à l'extérieur du territoire municipal ou encore dont les activités desservent indifféremment la population de la ville ou celle d'autres municipalités (organisme extérieur).

C. Clientèle visée

Il peut s'agir du type de clientèle visée par les organismes ou encore du type de groupe d'utilisateurs. Dans cette catégorie on retrouve les clientèles suivantes: jeunes; adultes; personnes de l'âge d'or; handicapés; étudiants.

Tout d'abord, soulignons que ces catégories de facteurs sont utilisées pour plusieurs des analyses présentées dans cette section. D'autre part, on note de nombreux types d'organismes de loisir au niveau du degré d'association. En fait, à partir des informations recueillies dans les documents fournis par les villes sélectionnées, on s'est retrouvé confronté à des appellations d'organismes tels que reconnu, accrédité, associé, etc.. Les villes utilisent ces vocables de façon non homogène. Par exemple, parfois les municipalités utilisent «reconnu» comme qualificatif à un organisme et dans d'autres cas, cette appellation répond à une définition précise qui confère un statut particulier à l'organisme ainsi désigné.

Cependant, on ne retrouve pas de définitions explicites sur ces appellations pour toutes les villes où on les relève. De plus, on a observé quelquefois que la définition d'un même vocable varie d'une ville à l'autre. Compte tenu de ces limites, nous retenons que ces désignations indiquent un degré quelconque d'intégration aux programmes de loisir communautaire, c'est-à-dire un ordre de moins à plus grande collaboration avec l'institution municipale pour la réalisation d'activités de loisir.

Les données du tableau 19 montrent l'importance des facteurs «statut de l'organisme», «statut de résidence» et «clientèle visée» sur la location ou le prêt des installations et des espaces. Ces résultats furent obtenus par l'analyse des listes de tarifs et des énoncés de principes de 17 villes. Rappelons qu'il n'y a pas de lien strict entre les trois niveaux de tarification et le fait que ce soit une même municipalité qui adopte l'un de ces trois niveaux. Les résultats présentés ont pour but d'illustrer que pour

chacun des niveaux: gratuité - tarif préférentiel - charge maximale; on retrouve une variété de positions reliées aux facteurs énumérés auparavant. Enfin, notons qu'à cet égard, certaines informations supplémentaires sont introduites à la suite du tableau.

De façon générale, on s'aperçoit que le facteur «degré d'association» est un facteur important lorsqu'il s'agit d'une politique de gratuité pour l'utilisation d'installations ou d'espaces. Les résultats semblent montrer que plus un organisme se rapproche des objectifs d'un service de loisir ou encore, qu'une association contribue aux programmes municipaux de loisir, plus la politique de gratuité est populaire. Alors que pour les types d'organismes n'ayant pas de statut particulier accordé par la ville, on relève moins de cas de gratuité. Également, nous avons observé qu'une même ville peut adopter une politique différente dépendamment du statut qu'elle accorde aux organismes. Par exemple, une municipalité propose la gratuité d'utilisation d'une installation aux organismes partenaires alors que les organismes affinitaires bénéficient de tarifs préférentiels pour l'utilisation de cette même installation.

On remarque, dans certains cas de gratuité et de tarifs préférentiels, une combinaison des facteurs «clientèle visée» et «degré d'association». De plus, le seul cas où l'on retrouve des tarifs préférentiels dont bénéficient les organismes à but lucratif est celui où ceux-ci collaborent avec le service municipal de loisir. Aussi, il a pu être observé que ces organismes à but non lucratif étaient fréquemment avantagés au plan des tarifs de location d'installations et d'espaces.

Tableau 19

Influence des facteurs «statut organisme», «statut de résidence»
et «clientèle visée» sur le prêt ou la location
d'installations et d'espaces*

P O L I T I Q U E	FACTEURS												
	NOMBRE DE VILLES	STATUT		ORGANISME				RESIDENCE		CLIENTELE VISEE			
		DEGRE ASSOCIATION	LUCRATIF	NON LUCRATIF	MEMBERSHIP	VOCATIONS VARIEES	INSTITUTIONS SCOLAIRES	RESIDENT	NON RESIDENT	JEUNE	ADULTE	AGE D'OR	ETUDIANT HANDICAPE
GRATUITE	5	X**											
	1	X		X									
	1	X				X							
	1	X ¹								X ¹			
	1	X ²		X	X					X ²		X	X
	2									X			
NOMBRE TOTAL	11	9	0	2	1	1	0	0	0	4	0	1	1
TARIF PREFERENTIEL	3	X											
	3							X					
	1									X			
	1	X	X		X						X ³		X
	1			X		X		X					
	1			X			X			X			
	1							X					X
	1*	X											
NOMBRE TOTAL	12	5	1	2	1	1	1	5	0	2	1	0	2
CHARGE MAXIMALE	2		X										
	3								X				
	2										X		
	2		X								X		
	1								X		X		
NOMBRE TOTAL	10		4						4		5		
NOMBRE TOTAL DE VILLES	17	11	4	4	1	1	1	5	4	6	5	1	2

* les données ont été recueillies dans les documents de 17 villes

** X: indique une information explicite sur le facteur

1. L'utilisation des installations est gratuite pour les organismes ayant un certain degré d'association avec le service et qui s'occupent des jeunes.
2. La ville prête certaines installations aux organismes selon leur degré d'association, pour d'autres installations il faut qu'en plus ces organismes s'occupent des jeunes.
3. Pour des organismes ayant un statut de reconnaissance particulier et qui s'occupent des adultes.

Il apparaît que les villes privilégient les organismes et groupements résidants dont les activités desservent principalement les citoyens de la municipalité. Quant aux facteurs se rapportant à la clientèle, on constate que les organismes dont les activités s'adressent aux adultes ou encore, les groupes utilisateurs adultes, se voient souvent imposer des charges maximales. Finalement, soulignons que dans trois cas, on observe une gradation des tarifs de location du moins cher au plus cher, en raison de la combinaison des facteurs suivants: a) statut de l'organisme; b) statut de résidence; c) clientèle visée. Pour ces cas, on a relevé jusqu'à cinq niveaux de tarifs différents pour une même installation. Voilà autant de données illustrant la diversité des politiques de location ou de prêt d'installations et d'espaces à l'intérieur ou hors des programmes réguliers des services municipaux de loisir.

2.8.3 Facteurs qui influencent la location ou le prêt des installations et des espaces dans le cadre d'événements spéciaux

On a relevé, dans les documents de 11 villes, une politique de prêt ou de location des installations et des espaces dans le cadre d'événements spéciaux. Rappelons brièvement que ces derniers réfèrent aux activités de loisir fournissant l'occasion de la tenue de manifestations ou d'événements sportifs et culturels qui entraînent des dépenses hors de l'ordinaire. Nous avons observé que ces politiques varient de la gratuité à une charge maximale pour des raisons de catégories d'installations et d'espaces, de statut d'organisme, de clientèle visée, de niveau de performance, de résidence et de type d'événement.

Compte tenu des difficultés pour effectuer l'analyse des facteurs de variation, car l'on rencontre une politique différente pour de multiples facteurs à la fois, il nous a été impossible de rassembler les données de façon à en permettre l'analyse systématique. Dans un premier temps, nous présentons la liste des facteurs pour lesquels les politiques de location varient de la gratuité à une charge maximale. Ensuite, pour illustrer la complexité des données, nous démontrons comment, pour les installations «arénas», ce peut être gratuit, à tarif réduit ou à charge maximale et ce, dépendamment des facteurs retracés comme faisant varier les coûts de location pour la présentation de différents types d'événements dans un même type d'installation, c'est-à-dire l'aréna.

A. Les événements spéciaux

1. Activités sociales: Bingo; soirée familiale; soirée dansante; funérailles; rencontres sociales.
2. Championnat, clinique: Tenue de championnat ou de clinique dépassant le niveau régional ou ayant une portée globale et régionale.
3. Colloque, conférence
4. Concessions: Locaux pour fins de négoce; boutiques de sport; restaurant.
5. Expositions: Expositions agricoles ou artistiques.
6. Formation aux bénévoles: Cours de formation aux bénévoles.
7. Hébergement
8. Spectacles: a) sports d'équipe à vocation spectacle (ligues organisées avec prix d'admission, club représentatif avec camp d'entraînement);
b) spectacles culturels; c) autres spectacles (lutte, boxe et événements spéciaux)
9. Tournois sportifs

10. Autres événements: Activités diverses; organisations spéciales.

B. Les installations, les espaces et les événements

1. Arénas: a) activités diverses et organisations spéciales; b) sports d'équipes à vocation spectacle; c) expositions; d) autres spectacles; e) tournois.
2. Locaux: a) concessions; b) hébergement.
3. Plateaux sportifs: championnat; clinique.
4. Auditorium, salles: a) activités sociales; b) colloque, conférence; c) formation aux bénévoles; d) spectacles culturels.
5. Patinoires extérieures: tournoi.
6. Tennis extérieurs: tournoi.
7. Terrains de balle et de baseball: a) autres événements; b) spectacles; c) sports d'équipes à vocation spectacle; d) tournoi.
8. Terrains de soccer: sports d'équipe à vocation spectacle.

C. Autres facteurs

1. Statut de l'organisme: a) degré d'association; b) intérêt lucratif.
2. Statut de résidence: a) organisme ou groupe d'individus résidents de la ville; b) organisme ou groupement de l'extérieur.
3. Cliëntèle visée: a) jeune; b) adulte.
4. Niveau de performance: junior; junior A; junior AA; sénior; intermédiaire, etc..

Le tableau suivant précise le nombre de cas retrouvés pour chacun des niveaux de tarification selon le type d'événement se déroulant à l'aréna. Ces cas ont été relevés dans les listes de tarifs de sept villes.

La différence entre le nombre de cas rencontrés pour chacun des niveaux de tarification et le nombre de villes par type d'événements indique à la fois la variation des politiques adoptées entre les villes et par une même ville. Egalement, on remarque qu'une municipalité peut établir une tarification sur un ou plusieurs types d'événements, pour des installations semblables.

Tableau 20

Influence du facteur «type d'événement» sur
la tarification des arénas*

TYPE D'EVENEMENTS	NOMBRE DE VILLES	GRATUITE	TARIF PREFERENTIEL	CHARGE MAXIMALE
Activités diverses et organisations spéciales	3	0	2	3
Expositions	2	0	0	2
Spectacles	4	0	2	4
Sports d'équipe à vocation spectacle	4	1	2	4
Tournois	2	0	1	2

* Les données ont été recueillies dans les documents de 7 villes.

Comme on le constate, un seul cas de gratuité a été observé, et il concerne les sports d'équipe à vocation spectacle. En fait, dans ce cas, l'aréna est mis gratuitement à la disposition des équipes de hockey de niveaux «juvénile»; «midget»; «bouton»; «pee-wee» et «atome», pour la

tenue de leurs joutes régulières et de leurs périodes de pratique. Alors que pour l'équipe «membre de la ligue junior» de hockey, on alloue la gratuité d'utilisation de l'aréna strictement à l'occasion de leurs périodes d'entraînement. De plus, la municipalité limite ces périodes d'occupation sans frais à un nombre d'heures pré-déterminé variant selon les niveaux des équipes de hockey. Lorsque cette limite de temps est excédée, les équipes de hockey doivent déboursier un tarif de location, lequel est plus élevé pour l'équipe «membre de la ligue junior» que celui des équipes d'autres niveaux. Dans un autre cas, les équipes de niveaux «intermédiaire» et «junior» bénéficient de tarifs préférentiels par rapport au «hockey mineur». Les périodes de pratique de ces équipes sont incluses dans les tarifs de location.

Par ailleurs, dans le cas d'un tournoi provincial de hockey, les équipes résidentes bénéficient de tarifs de location réduits par rapport à celles venant de l'extérieur. On remarque une politique semblable concernant la tenue d'activités diverses. Ainsi, les locateurs résidents déboursent les coûts réellement encourus pour l'opération de l'aréna, alors que ceux de l'extérieur défraient un tarif supérieur au recouvrement de ces coûts. On a également rencontré un cas où les groupes et organismes sans but lucratif désireux de présenter un spectacle sont favorisés au plan de la tarification comparativement à ceux qui poursuivent des intérêts lucratifs. Quant aux charges maximales observées, il s'agit dans quelques cas d'un tarif de location ne variant pour aucun facteur. Par exemple, citons le cas où un tarif de location est réclamé aux équipes de crosse de niveau «junior» pour l'utilisation de l'aréna.

Egalement, nous avons été confrontés dans de rares cas, avec des politiques de tarification plus complexes encore, c'est-à-dire comportant plusieurs tarifs de location. Cette variation des prix demandés est due à la combinaison des facteurs «intérêt lucratif» et «statut de résidence». On note jusqu'à quatre niveaux de tarification en raison de l'association de ces facteurs. Dans ce cas, les tarifs de location réclamés pour la tenue d'activités diverses à l'aréna varient du moins cher au plus cher selon l'ordre suivant: a) groupe à but non lucratif résidant; b) groupe à but non lucratif non résidant; c) groupe à but lucratif résidant; d) groupe à but lucratif non résidant. Voilà autant de faits qui montrent la variabilité des politiques adoptées par les institutions municipales sur la location et le prêt d'installations dans le cadre d'événements spéciaux.

Finalement, soulignons que c'est le seul service où l'on retrouve différents modes ou formules de tarification. Les tarifs pour la location d'installations et d'espaces à l'intérieur ou à l'extérieur des programmes réguliers du service municipal de loisir correspondaient à un tarif horaire ou à un montant global exigé pour une durée d'utilisation mensuelle ou saisonnière. Pour leur part, les tarifs de location demandés dans le cadre d'événements spéciaux peuvent être identifiés à l'une des formules suivantes:

1. Tarifs fixes: Tarif horaire ou montant global à verser pour une durée de location variable.
2. A pourcentage: Pourcentage réclamé par la ville sur les revenus produits lors de la tenue de spectacles ou d'expositions.
3. L'une des deux formules: La ville emploie la formule qui maximise la recette totale.

Dans 11 villes, on utilise des tarifs fixes comme mode de tarification. Trois de ces municipalités imposent des tarifs de location à pourcentage. A titre d'illustration, citons le cas où l'équipe de la ligue junior de hockey doit verser, en guise de frais en location de l'aréna, un pourcentage des recettes qu'elle récolte en demandant un prix d'admission aux spectateurs lors de joutes régulières. Dans un autre cas, on détermine le pourcentage des recettes à verser pour les emplacements de boutiques et de restaurants, selon la marge de profit du détenteur du permis d'opérer. Enfin, dans certains cas, on opte pour la formule impliquant le choix entre les deux modes de tarification précédents. Ainsi par exemple, une municipalité peut demander lors d'une exposition tenue à l'aréna, soit le montant global lui garantissant des revenus minimaux ou encore, la somme correspondante au pourcentage réclamé sur les revenus provenant des prix d'admission défrayés par les visiteurs.

2.8.4 Catégories de coûts non supportées par la ville dans le cadre de la location ou du prêt d'installations et d'espaces

Par l'analyse secondaire du contenu des éléments constitutifs «mode de calcul» et «énoncés de principes», nous avons relevé des données concernant les coûts non financés par les villes dans le cadre de location ou de prêt. Bien que 19 municipalités tarifient ou prêtent gratuitement leurs installations et leurs espaces, nous trouvons des informations sous ce chapitre dans les documents de huit villes seulement. Plus précisément, il s'agit d'informations touchant les trois aspects suivants: (a) les coûts non financés par une ville dans le cadre de la gratuité d'utilisation; (b) les coûts à recouvrer par les tarifs de location; (c) les

coûts sous la responsabilité des locataires ou des bénéficiaires de prêt.

A titre d'illustration, prenons tout d'abord le cas où un service municipal de loisir prête un local à une association pour la tenue d'un cours de macramé. Selon l'entente liant ces deux intervenants, l'association doit assumer les frais inhérents au déroulement de l'activité et ceux encourus pour l'entretien du local. Dans un autre cas, on indique que les tarifs de location d'une piscine correspondent au recouvrement des frais d'entretien, c'est-à-dire aux coûts inhérents à la rémunération du personnel et au matériel nécessaires pour assurer l'entretien. Enfin, une ville met gracieusement à la disposition de l'organisme régissant un tournoi de hockey, l'installation «aréna», mais les équipements de hockey (noms et couleurs inclus) sont sous la responsabilité des équipes participantes. Voilà autant d'exemples sur les informations mentionnées dans le paragraphe précédent.

Compte tenu de leur nombre limite, nous avons analysé les informations de façon globale, c'est-à-dire comme étant des coûts non financés par la ville. Tel que souligné précédemment dans la section 2.2, ces coûts sont fortement susceptibles d'être tarifés, soit pas la ville ou encore, par les groupes et organismes utilisateurs. Nous avons regroupé les différents coûts rencontrés dans les documents sous des catégories qui leur sont propres. Il s'agit de:

1. Coût d'entretien: Frais inhérents au personnel et au matériel nécessaires aux tâches d'entretien des installations et des espaces.
(chlore, chaux, outillage, concierge, etc..)

2. Coût d'encadrement: Frais inhérents à la rémunération du personnel ayant pour fonction d'améliorer la qualité d'intervention ou de soutenir l'animation et la réalisation d'activités. (arbitres, chronométrateur, préposé au vestiaire, agent de sécurité, technicien pour système de son ou d'éclairage).
3. Droit au terrain: Tarif forfaitaire imposé aux utilisateurs pour avoir le droit d'utiliser une installation ou un espace.
4. Coût d'aménagement: Frais occasionnés pour la préparation ou la remise en place des installations ou des espaces dans leur disposition habituelle. (préparation de la glace, montage d'une estrade, etc.)
5. Coût d'opération: Frais inhérents à l'électricité et au chauffage.
6. Coût d'équipement: Frais occasionnés pour l'achat d'équipements spécialisés.
7. Autres dépenses: Il peut s'agir: de frais en temps supplémentaire; de transport; d'une partie des coûts d'administration; d'un montant demandé pour les heures provoquant des annulations d'activités. Egalement, ce sont les formules vagues retrouvées dans certains documents pour lesquelles aucune précision n'est apportée. (autres frais variables, entretien spécial, autres dépenses supplémentaires).

La présentation des données pour chacune des villes dans les tableaux 21 et 22 permet d'observer les variations qui existent entre les villes. Sans tenir compte s'il s'agit d'une location ou d'un prêt d'une installation ou d'un espace, les résultats montrent globalement les coûts non financés par les villes. Notons que les données du tableau 21 portent sur la location ou le prêt d'installations ou d'espaces à l'intérieur ou à l'extérieur des programmes réguliers du service municipal de loisir.

Quant à celles du tableau 22, elles concernent ce même service, mais dans le cadre d'événements spéciaux.

Tableau 21

Analyse de catégories de coûts non financées par la ville pour
la location ou le prêt d'installations et d'espaces à
l'intérieur ou hors des programmes réguliers du
service municipal de loisir (les cas de 5 villes)

V I L L E	TYPES D'INSTALLATIONS ET D'ESPACES	CATEGORIES DE COÛTS					
		ENTRETIEN	OPERATION	AMENAGEMENT	ENCADREMENT	DROIT AU TERRAIN	EQUIPEMENT AUTRES DEPENSES
1	Piscines	X ¹	X		X		
	Terrains de balle	X					
	Chalets, salles	X		X			
2	Terrains de balle	X		X		X	
	Patinoire extérieure et chalets	X	X	X			
3	Toutes les installations et espaces municipaux	X	X				X
4	Terrains de balle	X				X	X
	Aréna				X		X
5	Piscines	X			X		X
	Chalet	X					

1. X: indique une information explicite sur la catégorie de coûts

De façon générale, il apparaît que les coûts d'entretien sont ceux les plus susceptibles d'être tarifés pour l'utilisation d'un espace ou d'une installation. Aussi, on remarque qu'une des politiques s'applique à toutes les installations et les espaces récréatifs d'une municipalité.

En fait, cette ville établit les taux de location en calculant les coûts d'entretien, de chauffage et d'électricité inhérents à chaque installation et espace, tout en y incluant une partie des coûts d'administration. C'est l'un des rares cas où l'on rencontre des informations aussi complètes sur les coûts recouverts par les tarifs de location imposés aux utilisateurs.

Egalement, on a observé dans quelques cas, que des frais additionnels étaient demandés aux locataires. Par exemple, on facture des frais supplémentaires pour un emplacement de camping comprenant plus de quatre personnes. Dans un autre cas, on impose le double du tarif de location initial pour l'utilisation multiple de locaux d'une même installation. En dernier lieu, un service municipal de loisir charge les frais inhérents à l'ouverture des locaux d'une aréna lors de la période estivale.

Les résultats du tableau 22 montrent que les coûts d'encadrement constituent ceux pour lesquels les villes indiquent le plus souvent ne pas apporter de support financier. Aussi, on remarque qu'une même ville peut se prononcer de façon différente selon les installations et le type d'événement. Dans la catégorie «autres dépenses», on a souvent été confronté à des informations vagues tel que la facturation des «frais variables». Ainsi, dans le cas de location de salles pour la tenue d'activités diverses, soirées familiales par exemple, des frais variables sont sous la responsabilité des locataires. De plus, dans ce cas, des frais additionnels sont facturés lorsque la municipalité doit assurer l'entretien des lieux. Dans un autre cas, les tarifs de location, réclamés pour l'utilisation de l'installation «aréna» lors d'organisations spéciales, in-

Tableau 22

- Analyse de catégories de coûts non financées par la ville pour
la location ou le prêt d'installations et d'espaces
lors d'événements spéciaux (les cas de 7 villes)

V I L L E	TYPES D'INSTALLATIONS ET D'ESPACES	TYPES D'EVENEMENTS	CATEGORIES DE COÛTS			
			ENTRETIEN	AMENAGEMENT	ENCADREMENT	AUTRES DEPENSES
1	Terrains de balle Tennis extérieur	Tournois Tournois	X ¹ X			
2	Plateaux et salles	Evénements spéciaux		X		X
3	Aréna	Spectacles sportifs et culturels			X	
4	Aréna	Spectacles sportifs			X	
5	Aréna et auditorium Aréna Aréna	Spectacles culturels Tournois Championnat; clinique	X X		X X X	 X
6	Aréna Aréna	Spectacles sportifs Spectacles culturels; exposition et organisation spéciale		X	X	X
7	Salles	Activités diverses		X	X	X

1. X: indique une information explicite sur les catégories de coûts

cluent les coûts inhérents à l'arrosage de la glace, à l'entretien des lieux et à l'utilisation de locaux par les organisateurs.

Finalement, rappelons que les données recueillies sont souvent parcellaires. On peut supposer que les villes se basent sur plusieurs ca-

tégories de coûts pour établir leurs tarifs de location. Néanmoins, les informations de cette nature sont souvent rares, voire absentes des documents examinés. En fait, les données recueillies s'avèrent insuffisantes pour démontrer, de manière rationnelle, les raisons des écarts apparaissant entre les tarifs de location. Cependant, elles fournissent des indications sur les coûts financés par le produit des tarifs de location et sur ce qui entoure les ententes concernant les prêts. Ensuite, elles démontrent qu'il y a d'autres considérations intervenant dans l'établissement de politiques de gratuité ou de tarification. Finalement, elles procurent certains éléments explicatifs sur la variation des tarifs de location.

2.8.5 Facteurs qui influencent la location ou le prêt d'équipement et de matériel

L'examen des listes de tarifs nous a permis de retracer des tarifs pour la location d'équipement dans cinq villes et de matériel dans quatre villes. La liste des équipements et du matériel pour lesquels on relève des tarifs de location est jointe en annexe H. Notons que cette liste comprend seulement les données explicites rencontrées dans les documents des villes, c'est-à-dire les objets dûment identifiés.

Par l'analyse des «énoncés de principes», nous avons trouvé des politiques de gratuité pour l'usage d'équipement ou de matériel. Dans certains cas où l'on retrouve des tarifs pour l'usage d'équipement, on rencontre aussi des politiques de gratuité pour l'usage d'équipement ou de matériel. Au total, neuf villes se prononcent sur l'un ou l'autre de ces services, dont sept établissant un système de tarification et six offrant la gratuité d'utilisation.

Les facteurs pour lesquels les politiques varient de la gratuité à une charge maximale sont peu nombreux. C'est souvent en raison du degré d'association que l'on observe la gratuité d'utilisation d'équipement ou de matériel. On retrouve aussi la combinaison des facteurs «degré d'association» et «clientèle visée» dans de rares cas. Ainsi, deux municipalités accordent la gratuité strictement dans le cas où les organismes détenteurs d'un statut particulier réalisent des activités s'adressant aux jeunes. De façon générale, les groupes ou individus, ne répondant pas à l'une de ces caractéristiques, doivent défrayer les coûts établis pour l'usage d'équipement ou de matériel.

Il apparaît que le nombre de types d'équipement ou de matériel prêté sans frais est assez restreint ou encore, mal défini. Dans les cas explicites rencontrés dans les documents examinés, il s'agit de: a) casiers de rangement permettant d'entreposer du matériel; b) tables et chaises; c) équipement d'utilisation «commune» (four à céramique, filet, balles, etc.); d) costumes créant l'uniformité pour la pratique régulière d'activités. Egalement, en deux occasions, on a rencontré des politiques de gratuité touchant l'utilisation de matériel dans le cadre d'événements spéciaux. L'un des cas concerne la présentation de championnat ou de clinique par les organismes accrédités. Dans l'autre cas, tout organisme à but non lucratif peut bénéficier de l'usage gratuit de matériel lors d'assemblées annuelles ou de tournois.

On retrouve aussi d'autres politiques concernant ces services. A titre d'illustration, citons le cas où le tarif de location s'appliquant aux plateaux récréatifs donne le droit au locataire d'utiliser l'équipement

et le matériel intégrés à ces installations. Dans un autre cas, les tarifs de location, imposés pour l'utilisation d'une «aréna» lors d'organisations spéciales, confèrent le privilège aux locataires d'utiliser le tableau indicateur et le système de son intégrés à cette installation.

Voilà autant de faits démontrant la variation des politiques entre les villes et la diversité des politiques adoptées sur des services similaires. Finalement, notons que certains équipements ou matériaux, dont l'utilisation est gratuite pour certains organismes détenteurs d'un statut particulier, ne sont pas nécessairement accessibles à la population. On peut présumer qu'il s'agit d'une forme de support financier octroyée par les institutions municipales aux associations oeuvrant en loisir sur leur territoire.

2.8.6 Facteurs qui influencent la location ou la gratuité d'autres services

Tout d'abord, rappelons que les autres services touchent les aspects suivants: 1) technique; 2) professionnel; 3) information; 4) secrétariat; 5) inscription; 6) affichage; 7) transport. Pour un rappel de ces définitions, il faudra se référer à la page 101 du chapitre de la méthodologie. On a relevé des politiques de tarification portant sur l'un ou plusieurs de ces aspects dans neuf villes. Comme on peut le remarquer dans le tableau 23, sept de ces municipalités établissent des tarifs de location pour les catégories de service: affichage; information; secrétariat; transport. Pour toutes les catégories de service à l'exception de «transport», on retrouve des politiques de gratuité.

Tableau 23

Répartition des villes par niveau de tarification
pour la catégorie «autre service»

AUTRES SERVICES	NOMBRE DE VILLES	NIVEAUX DE TARIFICATION		
		GRATUITE	TARIFS PREFERENTIELS	CHARGE MAXIMALE
Technique	2	2	0	0
Professionnel	2	2	0	0
Information	5	5	1	1
Secrétariat	7	5	0	5
Inscription	2	2	0	0
Affichage	2	1	1	2
Transport	1	0	0	1
NOMBRE TOTAL DE VILLES		6	2	7

* les données ont été recueillies dans les documents de 9 villes

Donc, il semble que tous les services précédemment mentionnés ne sont pas accessibles à tous, même en échange d'un tarif. Le phénomène de la gratuité est très important et c'est la première fois qu'une situation semblable apparaît parmi les nombreux types de services proposés par les services municipaux de loisir. De façon générale, les villes ont tendance à mettre gratuitement ces services à la disposition de certains types d'organismes selon leur degré d'association. L'offre de services gratuits constitue probablement l'indice des attitudes qu'adoptent plusieurs villes pour aider financièrement les initiatives d'organismes en matière de loisir.

La majorité des cas de gratuité est due à la présence du facteur «degré d'association». Cependant, dans quelques cas, on retrouve des politiques de gratuité ou de tarifs préférentiels s'appliquant aux types d'organismes suivants: a) organisme détenteur d'un statut particulier dont les activités s'adressent aux jeunes; b) organisme à but non lucratif; c) organisme résidant. De plus, on a observé que certaines villes apportent des limites aux privilèges accordés aux organismes. Par exemple, un organisme profite de l'usage gratuit du service «secrétariat» jusqu'à concurrence des crédits accordés par la ville sur la facturation. Lorsque ces crédits sont excédés, l'organisme ne bénéficie d'aucun privilège et doit défrayer les prix courants.

Au chapitre des charges maximales, elles sont imposées, à tout utilisateur ou groupe qui ne répond pas aux caractéristiques des groupes utilisateurs bénéficiant de gratuité ou de tarifs réduits. Finalement, nous avons noté que les politiques touchant les «autres services» diffèrent entre les villes et dans une même ville en raison de la présence de l'un des facteurs qui suit, ou encore, de leur combinaison: a) le type de service; b) le degré d'association; c) la clientèle visée; d) l'intérêt lucratif; e) le statut de résidence.

2.8.7 Autres facteurs qui influencent les tarifs de location selon le type de service

Les tarifs de location, réclamés pour l'utilisation des services examinés tout au long de cette section, varient également en raison de la présence d'autres facteurs non identifiés jusqu'à présent. Les données du tableau 24 font état de l'indice d'importance de chacun des facteurs

Tableau 24

Influence d'autres facteurs sur les tarifs de location selon les types de services*

AUTRES FACTEURS	INSTALLATIONS		EQUIPEMENT	MATERIEL	AUTRES SERVICES
	PROGRAMMES REGULIERS ET AUTRES	EVENEMENTS SPECIAUX			
1. Nature de l'activité	2	5	0	0	0
2. Nombre d'utilisateurs	2	1	0	0	0
3. Dimension physique	9	2	2	0	0
4. Moment de la journée	2	0	0	0	0
5. Moment de l'année	1	0	0	0	0
6. Moment de la semaine	0	1	1	0	0
7. Moment de la journée et de la semaine	4	0	0	0	0
8. Durée de location	6	4	1	0	0
9. Utilisation du système d'éclairage	4	2	0	0	0
10. Conformité aux normes techniques de la pratique récréative	1	0	0	0	0
11. Aréna avec ou sans glace (plateau sec)	2	0	0	0	0
12. Même type d'installation intérieur ou extérieur	2	0	0	0	0
13. Site de l'affichage	0	0	0	0	1
14. Service rendu	5	0	0	0	0
15. Selon le matériel emprunté	0	0	0	4	0
NOMBRE REEL DE VILLES	15	7	4	4	1

* les données ont été recueillies dans les documents de 15 villes

selon le service concerné. Ces données furent recueillies dans les documents de 15 villes, suite à l'examen des listes de tarifs de location.

Les résultats montrent que les tarifs de location d'une ville peuvent varier pour un ou plusieurs services dépendamment de la présence d'un facteur ou d'une multitude de facteurs. Parmi les facteurs la «dimension» des installations est celui le plus fréquemment rencontré comme cause à la variation des tarifs de location pour l'usage de ce service à l'intérieur ou à l'extérieur des programmes réguliers du service municipal de loisir. Le facteur «nature de l'activité» est celui le plus souvent relevé pour la location d'installations et d'espaces dans le cadre d'événements spéciaux. Enfin, on remarque que, parmi les catégories de facteurs dénombrées, peu affectent les tarifs de location d'équipement, de matériel et d'autres services.

Compte tenu du nombre élevé de facteurs, de leur diversité et de l'éventail des services concernés, tout examen systématique de ces facteurs aurait conduit à des détails trop ténus pour faire l'objet d'une analyse. A titre d'illustration des différents facteurs rencontrés dans les documents des 15 villes, nous introduisons quelques exemples dans le tableau qui suit. D'un côté de la liste, on retrouve le numéro référant au facteur présenté dans le tableau 24. Ensuite, on indique l'objet de location pour lequel nous retrouvons une gradation des tarifs du moins cher ou plus cher en précisant le facteur responsable. On notera au passage que certains facteurs ne sont pas illustrés par un exemple. Ces derniers feront l'objet de précisions dans les pages suivantes.

Tableau 25

Illustrations de l'influence d'autres facteurs sur la variation
des tarifs selon les objets de location

NUMERO DE FACTEUR	OBJETS DE LOCATION	TARIF MOINS CHER	CHARGE MAXIMALE
1	Aréna	Ballon sur glace	Hockey
1	Auditorium-Salles	Sans taux d'admission	Avec taux d'admission
1	Terrain de balle	Pratique	Partie
2	Piscine	30 personnes et moins	30 personnes et plus
2	Patinoire extérieure	Ligue	Equipe
2	Tennis	Individu	Groupe
3	Gymnase	Petit gymnase	Grand gymnase
3	Lots de jardin potager	Petite dimension	Grande dimension
3	Remise	Petite remise	Grande remise
4	Aréna	Jour	Soir
5	Stade de baseball	Hiver	Eté
6	Auditorium	Jours de la semaine	Fin de semaine
6	Système de son véhicule	Jours de la semaine	Fin de semaine
8	Terrain de balle	Heure	Partie
8	Aréna	1 soirée	1 journée
8	Remise	Mois	An
9	Terrain de balle	Sans éclairage	Avec éclairage
9	Patinoire extérieure	Sans éclairage	Avec éclairage
11	Aréna	Sans glace	Avec glace
12	Tennis	Extérieur	Intérieur
12	Piscine	Extérieure	Intérieure

Par ailleurs, parmi les facteurs absents du tableau 25, il y a le site d'affichage. Ce cas concerne les panneaux publicitaires, dont les coûts de location sont plus onéreux pour ceux situés sur la zamboni qu'aux endroits prévus à cette fin dans l'aréna. Dans un autre cas, on réclame

un tarif de location moins élevé pour les terrains de balle non conformes aux normes techniques de la pratique de la balle-molle par rapport aux autres terrains. Les tarifs de location peuvent aussi varier selon les moments de la journée et de la semaine. Ainsi par exemple, une ville pour la location d'un court de tennis, demande un tarif moins élevé s'appliquant les jours de la semaine sauf en soirée.

Egalement, dans de rares cas, on relève jusqu'à quatre niveaux de tarification en raison des facteurs «moments de la journée et de la semaine» et «statut de l'organisme». A titre d'illustration, les tarifs de location imposés pour l'utilisation d'une aréna augmentent dans l'ordre, selon les facteurs suivants: a) institution scolaire (9h à 17h); b) lundi au vendredi (0h à 9h); c) samedi et dimanche (0h à 9h); d) lundi au vendredi (17h à 0h) ou samedi et dimanche (9h à 0h).

On a même observé jusqu'à six tarifs différents pour la location d'une piscine intérieure. Ces tarifs augmentent dans l'ordre selon les facteurs suivants: a) avec 1 instructeur; b) avec surveillance; c) avec 2 instructeurs; d) avec surveillance et perception; e) avec 3 instructeurs; f) avec 4 instructeurs. Alors que dans un cas particulier, les tarifs de location réclamés pour l'utilisation d'une piscine incluent les frais du personnel de surveillance.

De façon générale, on remarque que plus le matériel emprunté a de la valeur, plus le tarif de location réclamé est élevé. Par exemple, on réclame des tarifs plus élevés pour l'emprunt d'une chaise que d'une table. De même le coût d'emprunt de jeux de cartes est moins élevé que celui d'un

jeu d'échec. Aussi, il en coûte davantage pour louer un projecteur 16mm qu'un ballon. On retrouve également des tarifs similaires pour du matériel différent. Ainsi, une ville charge le même prix pour l'emprunt de serviettes ou de ballons dorsaux. Dans un autre cas, on tarifie les mêmes coûts pour l'emprunt d'un système de son qu'un tourne-disque.

Notre propos en présentant les données précédentes est d'illustrer la variation des politiques municipales entre elles, et non de faire une analyse systématique des facteurs énumérés précédemment. Cependant, soulignons qu'aucune information expliquant la variation des tarifs de location pour les facteurs identifiés n'a été retrouvée dans les documents examinés. On peut présumer que ces mesures tarifaires sont adoptées par les villes pour les motifs suivants: (a) recouvrement des coûts variables de production de certains services; (b) contrôle de la participation aux moments de grande affluence; (c) moyens de s'assurer des revenus plus substantiels; (d) privilégier des types d'utilisation de services par rapport à d'autres.

2.8.8 Principales catégories de facteurs qui influencent la location ou le prêt de divers types de services

Le tableau 26 montre l'importance de chacune des principales catégories de facteurs influençant la tarification ou la gratuité de divers types de services. Les données du tableau ont été recueillies dans les documents de 21 villes différentes. Soulignons qu'il s'agit de facteurs pour lesquels les politiques adoptées par les villes varient de la gratuité à une charge maximale de location. Par ailleurs, on remarquera l'introduction d'une autre catégorie de facteurs, c'est-à-dire «aucun

Tableau 26

Analyse des principales catégories de facteurs qui influencent la
tarification ou la gratuité de divers services*

CATEGORIES DE FACTEURS	CATEGORIES DE SERVICES				
	INSTALLATIONS-ESPACES	EQUIPEMENT	MATERIEL	AUTRES SERVICES	
	¹ PROGRAMMES REGULIERS	EVENEMENTS SPECIAUX			
STATUT DE L'ORGANISME	14	7	5	3	6
STATUT DE RESIDENCE	9	7	0	1	1
CLIENTELE VISEE	10	2	1	2	1
NIVEAU DE PERFORMANCE	2	4	0	0	0
AUTRES FACTEURS	15	7	4	4	1
AUCUN FACTEUR	8	1	3	1	3
NOMBRE REEL DE VILLES	19	11	7	6	9

* les données ont été recueillies dans les documents de 21 villes.

1. Programmes réguliers du service municipal de loisir ou à l'extérieur de ceux-ci.

facteur». Il s'agit de tarifs de location imposés pour l'usage de divers services ne variant en raison d'aucun facteur.

De façon générale, il apparaît que la majorité des politiques examinées varient surtout en raison de la présence des facteurs «statut de l'organisme» et «autres facteurs». Le facteur «niveau de performance» étant celui le moins populaire parmi les villes. Comme signalé auparavant, seuls ces facteurs explicatifs s'avèrent incomplets pour saisir les causes à la variation des politiques municipales. Entre autres, ils n'apportent pas de réponses aux questions suivantes. A quels coûts correspondent les tarifs de location imposés? Pourquoi tarifier de façon différente une même installation dépendamment de l'événement?

Par ailleurs, rappelons brièvement que dans cette partie d'analyse, nous avons examiné les orientations prises par les villes en matière de tarification et de non tarification de divers services de loisir. En outre, nous y avons évalué de façon empirique les nombreux facteurs pour lesquels les politiques des villes varient d'un support financier total, dans le cas de gratuité, jusqu'à une charge maximale quelconque. Les conclusions générales de ces analyses sont présentées dans les pages qui suivent.

CONCLUSION

Cette étude avait pour objectifs de décrire et d'interpréter le contenu des politiques de tarification en loisir recueillies auprès d'un échantillon de 50 villes de 5,000 habitants et plus. Plus précisément, elle visait, entre autres, à cerner de plus près la question tarifaire au plan de la formulation des politiques. Ensuite, elle s'attardait tour à tour, à examiner les orientations prises en matière de financement sur divers types de services en loisir et à cerner de façon empirique, les facteurs pour lesquels les politiques varient de la gratuité à une charge maximale.

En première partie, l'analyse s'est développée sous deux grands chapitres, soit la formulation d'une politique et, les mécanismes d'implantation d'une politique. Sous chacun de ces chapitres se retrouvaient les catégories générales d'éléments formant la grille d'analyse, à savoir: (a) fondement; (b) justification; (c) énoncé de principe; (d) règle; (e) procédure; (f) mode de calcul; (g) tarif. L'une des conclusions les plus nettes se dégageant de nos observations est, qu'au plan des «éléments constitutants», les politiques de tarification en loisir des villes québécoises se rapprochent, du moins factuellement, du modèle élaboré par Kirsch.

Par ailleurs, sous la formulation d'une politique, les résultats révèlent une carence d'énoncés explicites sur la philosophie des villes à l'égard de la tarification. Ainsi, moins de 20% des 32 villes ayant fourni un document de politique y inscrivent des «fondements». Il ressort de l'analyse du regroupement des contenus «fondement» et «justification» sous

13 énoncés, que la majorité des villes appuie l'utilisation de la tarification comme mode de financement sur le principe de taxation «selon le bénéfice reçu», c'est-à-dire qu'il est juste et souhaitable que l'utilisateur soit le premier à contribuer financièrement pour le service reçu.

Aussi, il apparaît que plusieurs institutions municipales justifient l'utilisation d'un système de charges sur des concepts d'efficacité administrative et financière, alors que peu d'entre elles invoquent les problèmes de financement. Au plan des «énoncés de principes», rappelons qu'un fort contingent des organismes municipaux, soit près de 72% des 32 villes, indiquent formellement dans leur politique les orientations qu'ils entendent suivre concernant le financement de divers types de services de loisirs.

Quant aux mécanismes d'implantation, on constate que les modes de calcul des tarifs ne sont pas tellement pris en considération par les villes, seulement quelques-unes en faisaient état dans leur politique. Toutefois on relève davantage de règles et de procédures dans les documents de politiques examinés et la grande majorité des villes y inscrivent des tarifs. Or, il s'avère que les règles sont très diversifiées et n'ont pas toutes un lien formel avec la tarification. Dans ce contexte, les règles de types «dépôt», «preuves exigées» et «sanctions» ont été l'objet d'une attention particulière. Elles impliquent fréquemment l'imposition d'un tarif quelconque. De façon générale, ces mesures visent à assurer le respect des règles d'utilisation des services par les usagers ou le contrôle de l'application de diverses procédures de gestion financière au niveau de la municipalité.

Par ailleurs, l'examen du contenu des «procédures» montre que peu de

viles en formulent sur les modalités de paiement, c'est-à-dire sur les dispositions relatives au paiement des tarifs imposés. Egalement, quelques villes seulement précisent dans leur politique les démarches à effectuer pour s'inscrire aux activités ou réserver un type d'installation. Cependant, on ne retrouve pas d'informations portant strictement sur les mécanismes mis en place pour percevoir les tarifs demandés. Très peu de villes indiquent les modes de calcul utilisés pour déterminer le montant du tarif à imposer aux usagers des services. Toutefois, rappelons qu'on retrouve principalement les deux formules suivantes: (a) coût/participant; (b) coût/heure/participant. Finalement, on a pu observer que les tarifs en loisir portent sur divers types de services qu'offrent les villes en cette matière.

Dans la seconde partie, nous avons recueilli des observations au plan de la tarification des activités de loisir et d'autres services de loisir, c'est-à-dire: a) les installations et les espaces; b) l'équipement; c) le matériel; d) les autres services. Sous ces chapitres, plusieurs constats ont été faits, particulièrement sur la gratuité, les tarifs préférentiels et la charge maximale qui varie selon l'avidité des villes. Pour ce faire, nous avons effectué une analyse secondaire du contenu des éléments constituant des politiques fournies par les villes comprises dans notre échantillonnage. Il s'agit des «énoncés de principes», des «modes de calcul» et des «tarifs».

De façon générale, il se dégage de cette analyse que les politiques adoptées par les villes sur le financement de ces services varient d'un support financier total dans les cas de gratuité jusqu'à une charge maxi-

male qui varie elle-même, selon l'avidité des villes. Nous avons constaté que ces variations étaient dues fréquemment à la présence d'un ou plusieurs des facteurs suivants: a) catégories de clientèle; b) statut de résidence; c) statut de l'organisme; d) niveau de performance; e) autres facteurs (moments de la semaine, nombre d'utilisateurs, durée de location, services rendus, etc..).

Au plan de la tarification des activités de loisir, on a remarqué que, dans la majorité des villes, les jeunes bénéficient souvent de gratuité ou de tarifs réduits. Un grand nombre de municipalités adoptent des mesures tarifaires spéciales pour favoriser la participation familiale. Pour leur part, la population adulte et les non résidents se voient fréquemment imposer les tarifs les plus onéreux par rapport à ceux demandés aux autres types de clientèles pour une même activité.

Par ailleurs, peu de villes inscrivent des énoncés exprimant clairement leur position concernant le financement de coûts de production pour la tenue d'activités de loisir sur leur territoire. Ce fait est surprenant, car c'est à partir de ces prémisses que le prix à payer par les participants est déterminé. D'après les résultats obtenus dans les cas de 13 villes, les coûts d'immobilisations sont toujours assumés par les villes. Egalement, il apparaît que les coûts d'animation et de matériel soient ceux le plus souvent facturés aux utilisateurs.

Au plan de la location ou du prêt des divers services en loisir, les résultats montrent que plus un organisme de loisir poursuit des objectifs s'approchant de ceux du service municipal, plus il est susceptible de bénéficier de la gratuité ou d'une réduction des tarifs de location courants.

Voilà sans doute l'expression d'une forme de support financier, autre que les subventions, octroyée par les villes aux associations oeuvrant en loisir sur leur territoire, à même les fonds publics. Dans la majorité des cas examinés, les villes demandent des tarifs plus bas aux organismes et groupements résidants ou dont les activités desservent principalement les citoyens de la municipalité.

De plus, les résultats montrent que les municipalités n'offrent pas nécessairement la possibilité d'utiliser les équipements, le matériel et d'autres services pour lesquels on retrouve de la gratuité à toute la population, même en échange d'un tarif. En ce qui a trait à la location d'installations et d'espaces, il semble que les coûts d'entretien soient ceux le plus fréquemment facturés dans ou hors des programmes réguliers du service. Par contre, les tarifs de location demandés pour l'utilisation de ce même service, lors d'événements spéciaux, recouvrent les coûts d'encadrement. En fait, on note souvent l'absence d'informations sur les catégories de coûts financés par la tarification.

L'étude révèle que les politiques de financement des services de loisir en vigueur dans les villes du Québec, sont très diversifiées et d'une grande hétérogénéité en raison: a) de la nature des «éléments constitutants»; b) du nombre et des types de services auxquels elles s'appliquent. Cependant, en ce qui concerne les politiques de tarification des activités ou des services, on note qu'elles varient dans la majorité des villes pour des facteurs souvent similaires, c'est-à-dire les groupes d'âges des participants, le statut de résidence des utilisateurs ou le statut de l'organisme utilisateur.

Il s'est avéré, que par eux seuls, les facteurs relevés dans l'étude n'expliquent pas les écarts entre les tarifs imposés ou encore, les variations observables à l'intérieur même des politiques de financement adoptées par l'une ou l'autre ville. Nous avons recherché les raisons qui expliquent la variation des politiques à cause de ces facteurs, mais nous avons rarement retracé des justifications à cet égard.

Dans quelques cas, on indique que des sources de revenus, telles les subventions gouvernementales relatives à la mise en place d'activités de loisir, contribuent à faire diminuer les coûts de production des activités et, conséquemment, à diminuer la part des coûts financée à même la tarification des activités. Toutefois, cette redistribution des revenus est insuffisante pour expliquer à la fois l'écart entre les prix imposés aux jeunes et aux adultes, par exemple, et les motifs justifiant que les jeunes soient avantagés par rapport à la population adulte. L'absence de fondements et de justifications explicites dans les politiques examinées limite souvent l'interprétation des résultats à l'énoncé d'explications plausibles mais non formelles.

Nombre d'éléments soulevés par les résultats de l'étude demandent à être approfondis pour permettre une meilleure compréhension de la question tarifaire des loisirs municipaux. Par exemple, l'étude souligne l'absence de fondements et de justifications aux politiques de tarification examinées. Aussi, il serait intéressant de connaître les conséquences de l'actualisation des politiques de tarification sur la participation et d'en savoir davantage sur le processus d'évaluation ou le suivi de ces politiques. Au terme de cette conclusion, l'auteur suggère quelques-uns des problèmes qui

devraient retenir l'attention des chercheurs dans des études ultérieures:

1. Quels sont les fondements sociaux, économiques et mêmes juridiques des politiques de tarification en loisir?

-Quelle est la philosophie des élus municipaux à l'égard de la tarification des services de loisir?

-Qui est responsable de l'élaboration des politiques de tarification en loisir, les élus municipaux, les responsables du service municipal de loisir ou d'autres intervenants?

-Quels sont les fondements sur lesquels reposent les distinctions faites entre plusieurs catégories de clientèle quant au niveau de cotisation qui leur est demandé?

2. Quels sont les coûts financés à même la tarification?

-Quels sont les coûts financés à même les revenus de location d'installation lorsqu'on transige avec des organismes à but lucratif ou non lucratif?

-A quels types de coûts correspondent les prix imposés aux résidents et aux non résidents?

3. Quel est l'impact de l'application de tarifs sur la participation aux activités?

-Est-ce qu'il y a une réduction de participation?

-Est-ce que les services publics de loisir ne sont accaparés que par les utilisateurs pouvant se permettre de payer les prix imposés?

4. Quels sont les mécanismes prévus par les villes pour assurer l'évaluation des politiques de tarification?

-A quel rythme modifie-t-on les politiques de tarification?

-Quels sont les critères qui en guident l'évaluation?

-Utilise-t-on des sondages auprès de la population?

BIBLIOGRAPHIE

- Association des directeurs de loisirs municipaux du Québec, Le loisir et la municipalité, Association des directeurs de loisirs municipaux du Québec, Montréal, 1970.
- Association québécoise des travailleurs en loisir, La municipalité maître d'oeuvre en loisir, Editions Desport Bellarmin, (Les Dossiers Beaux-Jeux 4) Série «Loisir et Municipalité», Montréal, 1980.
- Baccigalupo, Alain, Les administrations municipales québécoises des origines à nos jours (tome 1: Les municipalités), Agence d'Arc Inc. (Les Editions), Montréal, 1984.
- Beaudry-Riendeau, Françoise, «La réalité du loisir municipal au Québec», Municipalité, (juin-juillet 1982), pp. 3-7.
- Benoît, Raymond, «La politique du loisir. Sa mise en application à l'heure des réformes municipales», Municipalité, (juin-juillet 1982), pp. 8-11.
- Bird, Richard, M., Charging for Public Services: A New Look at An Old Idea, Toronto, Canadian Tax papers, 1976.
- Bissonnette, Michel, «Le programme de soutien au loisir: les municipalités embarquent tout de même», Loisir presse, no 12 (6 au 19 septembre 1982), p. 6.
- _____, «Le programme national de loisir municipal 1983-1984», Loisir presse, vol. 3, no 1 (8 septembre 1983), p. 2.
- Borgia, François, «L'efficacité des loisirs publics Vs Les loisirs privés», Recreation Canada, no 5 (décembre 1981), pp. 41-42.
- Buchanan, James, Flowers, Marilyn, R., The Public Finances: An Introductory Textbook, Ontario, Irwin Dorsey (4e ed.), 1975.
- Burridge, L.O.W., «Creative Management in Times of Restraint», Recreation Canada, no 5 (december 1982), pp.6-14.
- Carter, Richard, Le loisir municipal et le développement économique, Conférence prononcée aux assises d'un colloque patronné par l'Association québécoise des travailleurs en loisir, Jonquière, septembre 1981.
- Castonguay, Claude, Rapport du groupe de travail sur l'urbanisation au Québec, Québec, 1976.
- Chevalier, Réjean, «Des dépenses réduites de près de la moitié depuis la réforme de la fiscalité», Municipalité, (juillet 1984), pp. 26-27.
- Chevrier, Joanne, «Pour bien s'entendre... la concertation scolaire-municipale», Municipalité, (mars-avril 1984), p. 26.

Chung, Joseph, «Impact socio-économique de la réforme du régime de la fiscalité municipale au Québec», dans Finances municipales en transition, Dominique Achour et contributeurs, Chicoutimi, Gaétan Morin & Associés Ed., 1979, pp. 105-115.

Conférence Québec-Municipalités, Réforme fiscale: fondements et principes, (document no 1), 1978.

_____, La revalorisation du pouvoir municipal, (Rapport), Québec, 1978.

_____, Réforme fiscale: structure de financement des communautés urbaines et aide au transport en commun, (Rapport), Québec, octobre 1979.

Crompton, John, L., «How to Find the Price That's Right», Parks & Recreation, vol. 16, no 3 (mars 1981), pp. 32-39.

Crompton, John, L., Van Doren, Carlton, S., «Changes in the Financial Status of Leisure Services in Thirty Major U.S. Cities: 1964-1974», Journal of Leisure Research, vol. 10, no 1, 1978, pp. 37-46.

D'Amours, Max, «Cette historique «proposition 13» et le loisir communautaire», Loisirs & Sports, no 97 (septembre 1980), pp. 14-16.

_____, Municipalisation des loisirs au Québec, Bilan et perspectives, Département des Sciences du Loisir, (cahiers des Sciences du Loisir), U.Q.T.R., Trois-Rivières, février 1981.

_____, Politiques financières municipales et tarification des loisirs, Conférence prononcée aux assises d'un colloque patronné par l'Association québécoise des travailleurs en loisirs, Trois-Rivières, mai 1981, (copie révisée le 20 juin 1981).

_____, «La tarification des loisirs», Municipalité, (juin-juillet 1982), pp. 33-36.

_____, «Pratiques de tarification des loisirs municipaux», Loisir & Société, vol. 4, no 2 (automne 1981), pp. 279-297.

Deppe, Theodore, R., Sharpless, Daniel, «Financial Outlook», Parks & Recreation, (july 1980), pp. 51-57.

Désy, Gilles, Tarification en matière de loisirs. Relations avec la réforme de la fiscalité municipale, Document de travail en vue des débats de l'atelier sur les politiques financières municipales en matière de loisirs présenté à un colloque patronné par l'Association québécoise des travailleurs en loisir, Trois-Rivières, mai 1981.

Divay, Gérard, Les niveaux de services municipaux au Québec, Annexe 2 du Rapport sur l'urbanisation (Rapport Castonguay), octobre 1974.

_____, «Le développement d'initiative locale», Administration publique du Canada, vol. 23, no 2 (été 1980), pp. 236-251.

- Dumas-Rousseau, Michèle, «Réduire les dépenses municipales par le regroupement des achats», Municipalité, (mars-avril 1983), pp. 2-5.
- Faille, Robert, «La réforme de la fiscalité municipale: qu'en est-il?», Gestion, vol. 5, no 2 (avril 1980), pp. 32-37.
- Gagnon, Pierre, La tarification en loisir au niveau municipal, Document de travail en vue des débats de l'atelier municipal sur la tarification en loisir, Séminaire patronné par l'Association québécoise des travailleurs en loisir, Saint-Hyacinthe, mars 1980.
- Gouvernement du Québec, Bureau de la statistique du Québec, Analyse budgétaire des municipalités du Québec, (Direction des statistiques économiques), Service des finances, des gouvernements et des institutions à but non-lucratif, Editeur officiel du Québec, (Publication annuelle), années financières 1972 à 1976.
- _____, Financement à long terme du secteur public du Québec, (Direction des statistiques économiques), Service des finances, des gouvernements et des institutions à but non-lucratif, Québec, 1978.
- Gravel, Robert-J., Administration et politiques financières municipales, ministère des Affaires municipales du Québec, Collection gestion municipale, Québec, 1979.
- _____, «L'aspect fiscal de la réforme des municipalités au Québec», Administration, no 108 (juin 1980), pp. 120-127.
- Haut-Commissariat à la jeunesse, aux loisirs et aux sports, On a un monde à recréer, Le livre blanc sur le loisir au Québec, Québec, 1979.
- Hines, Thomas, I., Revenue Sources Management in Parks and Recreation, (Special Publication Series No.10021), Arlington, VA: National Recreation and Park Association, 1974.
- _____, Fees and Charges, (Management Aid Bulletin No.59), Arlington, VA: National Recreation and Park Association, 1974.
- Holloway, Donald, B., Research Study on Recreation Program Rates and Fees 1978, The City of Calgary Parks/Recreation Department, 1979.
- Howard, Dennis, R., Crompton, John, L., Financing Managing and Marketing Recreation & Park Resources, Iowa, Wm C. Brown Company Publishers, 1980.
- Kirsch, Sondra (Ed), Public Policy Model for Charges and Fees, National Recreation and Park Association, North Carolina State University, 1979.

- Lachance, Jean-Guy, «Peut-on envisager une utilisation plus répandue de la tarification comme mode de financement municipal?», dans Finances municipales en transition, Dominique Achour et contributeurs, Chicoutimi, Gaëtan Morin Ed., 1979, pp. 69-85.
- _____, «La tarification des services récréatifs en milieu municipal: Les fondements théoriques», Loisir et Société, vol. 4, no 2 (automne 1981), pp. 247-278.
- _____, «La nouvelle fiscalité: trois ans après», Municipalité, (mars-avril 1983), pp. 26-29.
- Laidlaw, David, «Proposition 13», Recreation Canada, no 3 (septembre 1980), pp. 8-10.
- Lajoie, Andrée, Les structures administratives régionales (déconcentration et décentralisation), Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1968.
- Langlois, André, «Du nouveau en ce qui concerne les ententes de loisir», Municipalité, (mars-avril 1984), pp. 30-31.
- Lapointe, Alain, «Le projet de réforme du régime fiscal des municipalités: une réponse financière à un problème budgétaire», L'actualité immobilière, vol. 2, no 3 (octobre 1978), pp. 12-22.
- Lucy, William, «Equity and Planning For Local Services», Journal of the American Planning Association, vol. 47, no 4 (october 1981), pp. 447-457.
- Lutzin, Sidney, G., Managing Municipal Leisure Services, (Municipal Management Series), International City Management Association, Washington D.C., 1980.
- MacDonald, John, «A Solution to Financial Restraint and Staff Recreations», Recreation Canada, vol. 42, no 1 (feb. 1984), pp. 36-40.
- Manning, Robert, E., Baker, Sidney, C., «Discrimination through User Fees: Fact or Fiction?», Parks & Recreation, (september 1981), pp. 70-74.
- McConnell, Pope, Julien, L'économie, Tome 2-Microéconomie, McGraw-Hill, 1981.
- Ministère des Affaires Municipales, «Document relatif à certaines considérations sur les finances municipales», vol. 1, no 3 (septembre 1975), (Coll. du ministère des Affaires Municipales).
- Ministère du Loisir de la Chasse et de la Pêche, Direction de l'analyse et de la recherche, «La concertation scolaire-municipale: un besoin croissant d'agir», Municipalité, (juin-juillet 1982), pp. 15-16.

- Montminy, Jocelyne, «Les ententes intermunicipales: un outil de gestion efficace du loisir», Municipalité, (juin-juillet 1982), pp. 17-19.
- Moss, Philip, I., «Pricing Recreation Services», dans Public Prices for Public Products, Selma Mushkin (Ed.), Washington, The Urban Institute, 1972, pp. 335-350.
- Musgrave, Richard, A., Musgrave, Peggy, B., Public Finance in Theory and Practice, (3e ed.) New-York, McGraw-Hill, 1980.
- Mushkin, Selma, J., «An Agenda for Research», dans Public Prices for Public Products, Selma J. Mushkin (Ed.), Washington D.C., The Urban Institute, 1972, pp. 421-446.
- Mushkin, Selma, J., Bird, Richard, M., «Public Prices: An Overview», dans Public Prices for Public Products, Selma J. Mushkin (Ed.), Washington D.C., The Urban Institute, 1973, pp. 3-25.
- Mushkin, Selma, J., Vehorn, Charles, L., «User Fees and Charges», dans Managing Fiscal Stress The Crises in The Public Sector, Charles H. Levine (Ed.), New-Jersey, Chatans, New-Jersey, 1980, pp. 220-234.
- Nicol, Richard, «La tarification en loisir. Les enjeux sociaux et politiques d'une stratégie économique en période de crise», Le Desport, no 25 (janvier-février-mars 1982), pp. 18-21.
- Odell, Robert, M. «Use of Recreation Service Charges», Gouvernement Finance, (feb. 1972), pp. 15-19.
- Pageot, Jean-Claude, «Les effets de l'inflation sur les services de loisirs et parcs», Recreation, (bulletin no 1), 1984, pp. 1-4.
- Poirier, Rock, «Les enveloppes globales aux municipalités: Le ministère du Loisir accouche d'une souris», Loisir presse, no 11 (été 1982), p. 4.
- _____, «Les injustices de l'indice de richesse». Loisir presse, no 11 (été 1982), p. 4.
- Regroupement des organismes nationaux de loisir du Québec, La municipalité au Québec et le défi des organismes de loisir, Montréal, mai 1981.
- Robidas, Marcel, «Municipalité et loisir: une histoire en bref», Loisirs & Sports, no 106-107-108 (juin-juillet-août 1981), p. 25.
- Robillard, Serge, «La tarification des usagers: une solution au financement», Loisirs & Sports, no 101 (janvier 1981), pp. 28-29.
- Savas, E.S., «On Equity In Providing Public Services», Management Science, vol. 24, no 9 (avril 1978), pp. 800-808.

- Soles, Ian, «Public Recreation Service-An Evaluation Model», Recreation Canada, no 5 (december 1982), pp. 33-36.
- St-Hilaire, Jean, «La tarification se généralise», Le Soleil, (Québec), 3 avril 1982, p. C-3.
- _____, «Des municipalités victimes de leur richesse», Le Soleil, (Québec), 5 juillet 1982, p. C-2.
- Tremblay, André, Savoie, Réginald, Précis de droit municipal, Montréal, Wilson & Lafleur Ltée, 1973.
- Tremblay, Marc-Adélaide, Initiation à la recherche dans les sciences humaines, Montréal, McGraw-Hill, 1968.
- Verhoven, Peter, J., An Evaluation of Policy-Related in the Field of Municipal Recreation and Parks, Arlington, VA: National Recreation and Parks Association, vol. I (Executive Summary), (Final Report), janvier 1975.
- _____, An Evaluation of Policy-Related in the Field Municipal Recreation and Parks, Arlington, VA: National Recreation and Parks Association, vol. II (State Of The Art Synthesis), (Final Report), janvier 1975.
- _____, An Evaluation of Policy-Related Research in the Field of Municipal Recreation and Parks, Arlington, VA: National Recreation and Parks Association, vol. III (Bibliography), (Final Report), janvier 1975.
- Vickerman, R.W., The Economics of Leisure and Recreation, London, The Macmillan press, 1975.
- Willcox, Marjorie, C., Mushkin, Selma, J., «Public Pricing and Family Income: Problems of Eligibility Standards», dans Public Prices for Public Products, Selma J. Mushkin (Ed.), Washington D.C., The Urban Institute, 1972, pp. 395-404.
- Zalatan, Antoine, Méthodes opérationnelles pour la tarification des services récréatifs, Conférence prononcée aux assises d'un colloque patronné par l'Association québécoise des travailleurs en loisirs, Trois-Rivières, mai 1981.

ANNEXE A

Extrait du questionnaire utilisé pour l'enquête
sur les politiques financières municipales en
matière de loisir

ANNEXE B

Tests de Khi carré sur les strates de population des villes

3 regroupements des villes furent utilisés pour tenter de trouver une relation significative entre le fait qu'une ville possède ou non une politique de tarification propre à son service de loisir et la grandeur de cette ville en termes de population.

A. Regroupement des villes en 7 catégories, tel qu'utilisé par D'Amours.

1. 100,000 habitants à 499,999 habitants
2. 40,000 habitants à 99,999 habitants
3. 30,000 habitants à 39,999 habitants
4. 20,000 habitants à 29,999 habitants
5. 10,000 habitants à 19,999 habitants
6. 7,500 habitants à 9,999 habitants
7. 5,000 habitants à 7,499 habitants

B. Regroupement des villes en 3 catégories

1. 40,000 habitants à 499,999 habitants
2. 20,000 habitants à 39,999 habitants
3. 5,000 habitants à 19,999 habitants

C. Regroupement des villes en 4 catégories, imitant celui utilisé par le Ministère des Affaires Culturelles dans son étude sur «Le comportement des participants aux activités culturelles»

1. Montréal métro
2. Québec métro
3. 30,000 et plus
4. 5,000 habitants à 29,999 habitants

Tests d'hypothèses

H_1 : Il y a un lien entre le fait qu'une ville possède ou non une politique de tarification propre à son service de loisir et l'importance des villes en termes de population.

H_0 : Il n'y a aucun lien entre ces deux caractères.

Si $\chi^2 < \text{seuil de 5\%}$: aucune raison de rejeter H_0 , H_0 semble convenable.

REGROUPEMENT	VALEUR DU Khi carré (χ^2)	VALEUR DU Sigma (σ)	NOMBRE DE VILLES	DEGRE DE Liberté (ν)	VALEUR DU SEUIL DE 5%
A	5,19	0,52	88	6	12,59
B	0,66	0,72	88	2	5,99
C	5,99	0,11	88	3	7,81

Comme nous pouvons le constater, toutes les valeurs du Khi carré pour les regroupements considérés sont inférieures au seuil de 5%. Nous pouvons affirmer, qu'il ne semble pas y avoir un lien entre le fait qu'une ville possède ou non une politique écrite propre au service municipal de loisir et l'importance des villes en termes de population. Les valeurs du sigma confirment ces résultats car elles sont toutes plus élevées que .05, condition essentielle pour accepter l'hypothèse H_0 .

ANNEXE C

Calcul de l'erreur maximum
probable de l'échantillon

L'erreur maximum probable a été établie selon la formule suivante:

$$EMP = 2 \sqrt{\frac{\bar{p} \bar{q}}{n}} \sqrt{\frac{1 - n/N}{1 - 1/n}}$$

- où
1. n = nombre de villes identifiées (50)
 2. N = nombre de villes ayant déclaré avoir une politique de tarification (65)
 3. $\bar{p} = \frac{n}{N} \cong 0,77$
 4. $\bar{q} = 1 - \bar{p} \cong 0,23$

Calcul de L'EMP

$$EMP = 2 \sqrt{\frac{(0,77) (0,23)}{50}} \sqrt{\frac{1 - 50/65}{1 - 1/50}}$$

$$EMP = .058$$

ANNEXE D

Copies des lettres de demande, de rappel et
du questionnaire utilisées dans l'étude



Le 29 octobre 1981

Cher(e) collègue,

A la suite de l'étude réalisée au printemps 1981 sur la tarification, nous avons pensé pousser plus loin notre investigation. Hélène Blackburn, mon assistante de recherche, propose d'analyser les caractéristiques et le contenu des politiques de tarification en application dans les villes du Québec. Je suis associé à ce projet et j'aimerais que vous puissiez lui fournir l'information nécessaire pour que ce projet se réalise. Il aura des retombées intéressantes pour l'ensemble des services municipaux de loisir.

Recevez mes meilleures salutations.

Max D'Amours, professeur
Département des sciences du loisir

MDA/ht



le 4 novembre 1981

Madame,
Monsieur,

Dans le cadre de la recherche sur la tarification des loisirs menée au printemps 1981 par M. Max D'Amours, 70% des répondants déclaraient avoir élaboré une politique de tarification propre à leur service de loisir municipal.

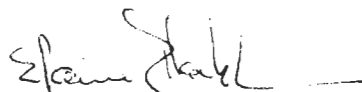
Peu de données nous informent sur le contenu et les caractéristiques de ces politiques. Pourtant, ces informations pourraient s'avérer utiles en administration municipale des loisirs, surtout dans la conjoncture actuelle.

Avec la collaboration de M. Max D'Amours j'entreprends présentement une recherche qui permettra de recueillir des informations de première main sur les politiques écrites de tarification.

Pour ce faire, j'ai besoin de référer à l'unique source d'information sur ce sujet, c'est-à-dire le texte (version officielle ou encore en élaboration) qui contient ces politiques. Ainsi, je souhaite ardemment que vous me faisiez parvenir une copie de ce texte à l'adresse indiquée ci-dessous, et répondiez aussi au court questionnaire qui accompagne cette requête.

Elaine Blackburn
Département des sciences du loisir
Université du Québec à Trois-Rivières
C.P. 500, Trois-Rivières
P. Québec (G9A 5H7)
Tél.: (819) 376-5355 (département)
(819) 373-4350 (domicile)

Je vous remercie de votre collaboration et vous assure la plus stricte confidentialité tout au cours de cette recherche.


Elaine Blackburn
Assistante de recherche

EB/DB

Pièce jointe



1e 2 décembre 1981

Madame,
Monsieur,

Suite à ma lettre du 4 novembre dernier, vous m'avez retourné le questionnaire dûment complété et je vous en remercie.

Cependant, il semble qu'un malentendu se soit produit. Ma requête comportait à la fois le retour du questionnaire complété et l'envoi de votre politique écrite de tarification.

Il vous sera sans doute possible de me faire parvenir ce texte (version officielle ou encore en élaboration) d'ici le 10 décembre.

Je m'excuse si ma lettre du 4 novembre a porté à confusion. J'aimerais toutefois souligner que votre collaboration permettra d'enrichir la recherche en cours, dont les administrateurs en loisir pourront tirer profit.

Si pour une raison ou une autre, vous ne pouvez m'envoyer ce texte, veuillez communiquer avec moi à l'adresse indiquée ci-dessous.

Elaine Blackburn
Département des sciences du loisir
Université du Québec à Trois-Rivières
C.P. 500, Trois-Rivières
P. Québec G9A 5H7
TEL: (819) 376-5355 (département)
(819) 373-4350 (domicile)

Espérant recevoir bientôt le document demandé, veuillez agréer, Madame, Monsieur, mes salutations distinguées.

Elaine Blackburn
Assistante de recherche

EB/db

IMPORTANT

Veillez retourner ce questionnaire même s'il n'est pas accompagné d'une politique écrite de tarification propre à votre service de loisir.

QUESTIONNAIRE

A propos de votre politique de tarification:

1. En quelle année a-t-elle été mise en application pour la première fois? année _____
2. A-t-elle été adoptée par le conseil de ville? oui ()
non ()
3. Appliquez-vous cette politique en ce moment? oui ()
non ()
4. A-t-elle été modifiée (changement des tarifs, nouveaux principes, nouvelles normes, etc.) depuis sa première application? oui ()
non ()
5. En quelle année, avez-vous (votre service de loisir) mis pour la première fois en application une politique écrite de tarification en loisir? année _____

Vos commentaires, s'il y a lieu

Merci de votre collaboration.

ANNEXE E

Liste des municipalités sélectionnées

- | | |
|--------------------|--------------------------------|
| 1. Alma | 26. Mont Laurier |
| 2. Asbestos | 27. Mont Saint-Hilaire |
| 3. Boucherville | 28. Plessisville |
| 4. Brossard | 29. Repentigny |
| 5. Charny | 30. Rivière-Du-Loup |
| 6. Châteauguay | 31. Roberval |
| 7. Chibougamau | 32. Saint-Antoine |
| 8. Chicoutimi | 33. Saint-Bruno-De-Montarville |
| 9. Cowansville | 34. Saint-Eustache |
| 10. Deux-Montagnes | 35. Saint-Georges-Est |
| 11. Drummondville | 36. Saint-Georges-Ouest |
| 12. Gatineau | 37. Saint-Hubert |
| 13. Grandby | 38. Saint-Hyacinthe |
| 14. Grand-Mère | 39. Saint-Jérôme |
| 15. Hull | 40. Saint-Léonard |
| 16. Joliette | 41. Saint-Romuald |
| 17. Jonquièrre | 42. Sainte-Foy |
| 18. Lachenaie | 43. Sainte-Thérèse |
| 19. Le Gardeur | 44. Sept-Iles |
| 20. Longueil | 45. Thetford-Mines |
| 21. Malartic | 46. Trois-Rivières |
| 22. Maniwaki | 47. Val D'Or |
| 23. Mascouche | 48. Vaudreuil |
| 24. Mirabel | 49. Victoriaville* |
| 25. Montmagny | 50. Windsor |

* Service de loisir qui dessert également Arthabaska

ANNEXE F

Répartition des activités de loisir selon le mode de tarification

ACTIVITES SPORTIVES	NOMBRE TOTAL DE VILLES	INSCRIPTIONS	ABONNEMENT	ADMISSION	GRATUITE
Athlétisme	4	2	-	-	2
Autodéfense	1	1	-	-	-
Badminton	8	2	3	4	-
Balle-molle	3	3	-	-	-
Ballon sur glace	1	1	-	-	-
Baseball	8	8	-	-	-
Boxe	1	1	-	-	-
Conditionnement physique	5	5	-	-	1
Conditionnement aquatique	2	2	-	-	-
Conditionnement danse	1	1	-	-	-
Crosse	1	1	-	-	-
Curling	2	1	-	-	1
Cyclisme	1	-	-	-	1
Gymnastique	7	7	-	-	-
Haltérophilie	2	-	-	1	1
Hébertisme	1	-	-	-	1
Hockey	13	12	-	1	-
Judo	3	3	-	-	-
Karaté	3	3	-	-	-
Mini-basket	1	1	-	-	-
Nage synchronisée	3	3	-	-	-
Natation	19	16	6	13	6
Patinage	14	4	3	11	4
Patinage artistique	7	7	-	-	-
Patinage de vitesse	2	2	-	-	-
Pétanque	2	-	1	-	1
Plongée sous-marine	1	-	-	1	-
Plongeon	3	3	-	-	-
Ringuette	1	1	-	-	-
Soccer	6	5	-	-	1
Ski alpin	8	7	3	2	-
Ski de fond	5	1	1	1	3
Spectacles sportifs	1	-	-	1	-
Tennis	13	9	8	4	-
Tennis (tournoi)	1	-	-	1	-
Tir à l'arc	7	7	-	-	1
Volleyball	5	3	1	-	1
Waterpolo	3	3	-	-	-
Yoga	2	2	-	-	-
Sports intérieurs*	5	-	5	2	-
NOMBRE TOTAL DE VILLES	20	18	13	18	8

* Il peut s'agir des activités sportives suivantes: badminton; natation; soccer; tennis; volleyball.

ACTIVITES SOCIOCULTURELLES	NOMBRE TOTAL DE VILLES	INSCRIPTION	ABONNEMENT	ADMISSION	GRATUITE
Activités 4H	1	-	1	-	-
Activités sociales âge d'or	1	1	-	-	-
Animation langue espagnole	1	1	-	-	-
Art contemporain	1	1	-	-	-
Arts et artisanat	1	1	-	-	-
Arts et contes	1	1	-	-	-
Arts plastiques	1	1	-	-	-
Astronomie	1	-	-	-	1
Ateliers culturels	6	6	-	-	-
Ateliers des jeunes	1	-	-	-	-
Ateliers des petits	2	-	-	-	-
Ballet classique	3	3	-	-	-
Ballet-jazz	4	4	-	-	-
Bande dessinée/caricature	2	2	-	-	-
Batik	3	3	-	-	-
Bibliothèque	4	2	-	-	4
Bricolage	1	1	-	-	-
Broderie	1	1	-	-	-
Céramique	2	2	-	-	-
Cinéma	3	-	-	3	-
Connaissance du vin	1	1	-	-	-
Courte pointe	3	3	-	-	-
Couture	2	2	-	-	-
Cuir	2	2	-	-	-
Danse sociale	2	2	-	-	-
Décoration intérieure	2	2	-	-	-
Dentelle	1	1	-	-	-
Dessin	4	4	-	-	-
Développement noir / blanc	1	1	-	-	-
Discothèque	1	-	-	1	-
Ebénisterie	1	1	-	-	-
Echec	1	-	-	-	1
Emaux sur cuivre	2	2	-	-	-
Exploration musicale	1	1	-	-	-
Expression musicale	1	1	-	-	-
Fabrication de poupée	2	2	-	-	-
Fibre et teinture	1	1	-	-	-
Fibre et textile	1	1	-	-	-
Fléché	1	1	-	-	-
Flûte à bec	1	1	-	-	-
Folklore	4	4	-	-	-
Gravure	1	1	-	-	-
Guitare	3	3	-	-	-
Haute lisse	2	2	-	-	-
Horticulture	1	1	-	-	-
Lampe de papier de riz	3	3	-	-	-
Macramé	5	5	-	-	-
Mime	2	2	-	-	-
Mini-zoo	1	-	-	1	-
Modelage	1	1	-	-	-
Musique	2	2	-	-	-

ACTIVITES SOCIOCULTURELLES..2	NOMBRE TOTAL DE VILLES	INSCRIPTIONS	ABONNEMENT	ADMISSION	GRATUITE
Peinture	3	3	-	-	-
Peinture sur soie	2	2	-	-	-
Petit point	2	2	-	-	-
Philatélie	1	-	-	-	1
Photographie	1	1	-	-	-
Piano	2	2	-	-	-
Plantes d'intérieures	2	2	-	-	-
Poterie	3	3	1	1	-
Rembourrage	1	1	-	-	-
Rythmique	2	2	-	-	-
Sculpture sur bois	2	2	-	-	-
Sérigraphie	1	1	-	-	-
Service de table	1	1	-	-	-
Service des boissons	1	1	-	-	-
Spectacles culturels	3	-	1	2	1
Tapisserie	1	1	-	-	-
Taxidermie	1	1	-	-	-
Théâtre	3	3	-	-	-
Tissage	5	5	-	-	-
Transfert d'image	2	2	-	-	-
Tricot à l'aiguille	3	3	-	-	-
Tricot à la broche	1	1	-	-	-
Tricot au crochet	4	4	-	-	-
Vannerie	2	2	-	-	-
Vitrail	1	1	-	-	-
NOMBRE TOTAL DE VILLES	17	13	5	6	6

AUTRES ACTIVITES	NOMBRE TOTAL DE VILLES	INSCRIPTIONS	ABONNEMENT	ADMISSION	GRATUITE
Programmes estivaux	5	-	5	-	1
Programmes de quartier	1	-	1	-	-

CATEGORIE D'ACTIVITES	NOMBRE TOTAL DE VILLES	INSCRIPTIONS	ABONNEMENT	ADMISSION	GRATUITE
Sports socioculturels	17	13	5	6	6
Programmes estivaux	6	-	5	-	1
Programmes de quartier	1	-	1	-	-
NOMBRE TOTAL DE VILLES	21	20	18	19	11

ANNEXE G

Liste des installations et des espaces
sur lesquels portent les politiques
des villes

1. Installations

- Allée de quilles
- Aréna (avec glace)
- Aréna (plateau sec)
- Atelier
- Atelier de création
- Atelier de photographie
- Auditorium

- Bâtisses sur les parcs
- Bureaux de travail

- Chalets
- Chambre de joueur

- Dojo

- Garderie
- Gymnase

- Kiosque

- Palestre
- Pavillons de quartier
- Petit théâtre
- Piscine intérieure
- Plateaux sportifs

- Salles et locaux municipaux
- Salles et locaux non municipaux
(scolaires et autres)
- Salle de combat
- Salle communautaire
- Salle d'expression
- Salle d'haltérophilie
- Salle de ballet
- Salle de conférence
- Salle de musculation
- Salle de tir à l'arc

- Tennis intérieur
- Terrain de badminton
- Terrain de racquetball
- Terrain de volleyball

2. Espaces

- Lots de jardin potager

- Patinoire extérieure
- Parcs publics
- Piscine extérieure
- Piste d'athlétisme

- Stade de baseball

- Tennis extérieur
- Terrain de balle
- Terrain de baseball
- Terrain de camping
- Terrain de croquet
- Terrain de football
- Terrain de pétanque
- Terrain de soccer

ANNEXE H

Liste des équipements et du matériel
sur lesquels portent les politiques
des villes

1. Equipement

- Appareils nautiques
- Buts
- Casier de ski
- Casier aréna, remise aréna
- Chronomètre aréna
- Filets
- Système de son à l'aréna
- Système de son sur un véhicule

2. Matériel

2.1 Appareils audio-visuel

- Amplificateur
- Appareil à mini-cassette, enregistreuse
- Colonne de son, système de son
- Mégaphone
- Micro (support et extension)
- Projecteurs (8mm, Super 8, 16mm)
- Projecteur à diapositive
- Tourne disque

2.2 Matériel gymnase

- Balles et ballons
- Judogi
- Raquettes de badminton et de tennis
- Tir à l'arc

2.3 Matériel hockey

- Bas
- Bâton (joueur et gardien de but)
- Ceinture athlétique
- Chandail (joueur et arbitre)
- Coude
- Culotte
- Epaulette
- Equipement de gardien de but
- Gants
- Jambière
- Jarretière
- Masque
- Mitaine
- Plastron
- Rondelle
- Sifflet

2.4 Matériel piscine

- Ballons dorsaux
- Casques
- Maillot de bain
- Serviettes de bain

2.5 Autre matériel

- Chronomètre
- Dards
- Jeux de cartes; jeux d'échecs; jeux de dames
- Raquettes de ping pong
- Tables et chaises
- Tréteaux